

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO
ESCOLA PAULISTA DE POLÍTICA, ECONOMIA E NEGÓCIOS**

JOSÉ VIANA DOS SANTOS JUNIOR

**A INFLUÊNCIA DO MODELO DE FINANCIAMENTO NA AUTONOMIA DAS
UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS**

OSASCO

2019

JOSÉ VIANA DOS SANTOS JUNIOR

**A INFLUÊNCIA DO MODELO DE FINANCIAMENTO NA AUTONOMIA DAS
UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS**

Dissertação submetida à Banca Examinadora
como requisito parcial para obtenção do título
de Mestre Profissional do Programa de Pós-
Graduação em Gestão de Políticas e
Organizações Públicas da Universidade
Federal de São Paulo.

Orientadora: Profa. Dra. Heloísa Candia
Hollnagel

OSASCO

2019

Santos Junior, José Viana dos

A influência do modelo de financiamento na autonomia das universidades federais brasileiras / José Viana dos Santos Junior. – Osasco, 2019.

119 f.

Dissertação (Mestrado Profissional) – Universidade Federal de São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas e Organizações Públicas, 2019.

Orientadora: Profa. Dra. Heloísa Candia Hollnagel.

Título em inglês: The influence of the financing model on the autonomy of brazilian federal universities.

1. Autonomia universitária 2. Ensino superior 3. Financiamento 4. Reuni 5. Universidades federais. I. Título.

JOSÉ VIANA DOS SANTOS JUNIOR

**A INFLUÊNCIA DO MODELO DE FINANCIAMENTO NA AUTONOMIA DAS
UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS**

Dissertação submetida à Banca Examinadora
como requisito parcial para obtenção do título
de Mestre Profissional do Programa de Pós-
Graduação em Gestão de Políticas e
Organizações Públicas da Universidade
Federal de São Paulo.

Orientadora: Profa. Dra. Heloísa Candia
Hollnagel

Aprovado em: 02 de julho de 2019.

Profa. Dra. Heloísa Candia Hollnagel
Universidade Federal de São Paulo

Prof. Dr. Durval Lucas dos Santos Júnior
Universidade Federal de São Paulo

Prof. Dr. Ricardo Luiz Pereira Bueno
Universidade Federal de São Paulo

Prof. Dr. Vitor Emanuel Marchetti Ferraz Junior
Universidade Federal do ABC

*À memória de Diná Maria,
Amada avó e exemplo maior de dedicação
ao próximo.*

AGRADECIMENTOS

Percorrer uma jornada acadêmica de tamanha importância não seria possível sem a cooperação de pessoas que direta e indiretamente contribuíram para a superação dos desafios encarados durante a realização deste programa de pós-graduação. Ter a oportunidade de cursar um mestrado em uma universidade pública de ponta como a UNIFESP era até anos atrás um sonho muito distante, quase inatingível e irreal. Nada mais justo do que agradecer aos envolvidos nesta conquista tão valiosa que tanto contribuiu para o meu aprimoramento intelectual:

À minha orientadora, Profa. Dra. Heloísa Hollnagel, por acreditar em mim e no potencial de nosso projeto, com propostas, conselhos e orientações de muita valia para o desenvolvimento da pesquisa.

Ao Prof. Dr. Durval Lucas, pesquisador extremamente dedicado, por reservar muito de seu tempo para tantas reuniões e contribuições, principalmente as de aspectos metodológicos e de construção do estudo.

Ao Prof. Dr. Vitor Marchetti, pelo constante incentivo durante a realização do curso e pelas propostas na banca de qualificação.

Ao Prof. Dr. Ricardo Bueno, pelo acompanhamento durante o programa e pela participação na banca de defesa.

À Profa. Dra. Luciana Onusic, pelo incentivo, encorajamento e contribuições.

Ao grande amigo Me. Caio César de Moraes, por todas as revisões, críticas, ideias e auxílio para a realização deste trabalho.

À Universidade Federal do ABC, pela política de qualificação destinada aos técnicos administrativos que me proporcionou condições de dedicar o tempo necessário para a realização das disciplinas do programa.

Aos meus colegas de trabalho que constantemente me incentivaram para a realização deste curso.

Aos meus familiares mais íntimos que compreenderam a importância desta etapa de minha vida. O carinho e auxílio dedicados foram essenciais durante esses anos.

À minha esposa, Andréia Trinca, pessoa que mais cooperou para a realização deste curso, companheira amada que trilhou comigo esta árdua caminhada de forma tão perseverante.

A Deus, por colocar pessoas tão boas em meu caminho e sempre me proporcionar meios de conquistar o meu aperfeiçoamento intelectual.

**“Cada qual de nós, seja onde for, está
sempre construindo a vida que deseja.
Existência é a soma de tudo o que
fizemos de nós até hoje.
Toda melhoria que realizamos em nós, é
melhoria na estrada que somos
chamados a percorrer.”**

*André Luiz, pela mediunidade de
Francisco Cândido Xavier.*

RESUMO

A fase mais significativa da oferta de vagas no ensino público federal foi promovida no início do século XXI pelo Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Reuni. Tal processo de expansão alterou consideravelmente a realidade das universidades federais, com a consequente elevação da demanda de recursos para a manutenção das estruturas ampliadas e criadas. Argumenta-se que a expansão universitária elevou a demanda por recursos e a autonomia das instituições é impactada frente a esse cenário devido à dependência do tesouro nacional. Têm-se assim uma interconexão entre autonomia e financiamento. Nesse sentido, este trabalho tem como objetivo identificar como os temas autonomia e financiamento estão presentes no planejamento institucional das universidades federais. Por intermédio de uma revisão bibliográfica são apresentadas conceituações sobre a autonomia universitária e os modelos de financiamento do ensino superior, além de contextualizações sobre o caso das universidades federais brasileiras. As definições metodológicas utilizadas classificam este estudo como exploratório, classificado quanto ao enfoque como qualitativo, com a utilização do método de estudo de caso e da técnica de análise de conteúdo. O estudo de caso abrangeu vinte unidades de análise selecionadas mediante critérios pré-estabelecidos e a técnica de análise de conteúdo foi aplicada por intermédio do software NVivo, versão 12.4, com o mapeamento e análise do Plano de Desenvolvimento Institucional das respectivas unidades selecionadas. Os resultados demonstram que, em geral, o planejamento institucional das universidades federais está em consonância com a literatura sobre o tema. As evidências apresentadas demonstram a existência de limitações quanto à política de gestão da carreira docente, a compreensão das universidades federais no tocante à dependência governamental e insuficiência de recursos para o desenvolvimento de atividades de pesquisa, com a consequente constatação do desgaste do modelo de financiamento pela Matriz OCC e do “balcão” de negociações de recursos de investimento. Pode-se depreender assim que, apesar do financiamento ser um fator importante para o desenvolvimento das universidades federais, se faz necessário ampliar o debate no sistema federal de ensino superior acerca da autonomia do ponto de vista dos recursos, bem como sugerir novas alternativas de financiamento, capazes de proporcionar às universidades federais maior grau de estabilidade frente às alterações políticas e econômicas do país.

Palavras-chave: Autonomia universitária; Ensino superior; Financiamento; Reuni; Universidades federais.

ABSTRACT

The most significant phase of vacancies in Brazilian federal public education system was promoted at the beginning of the 21st century by the Program to Support Restructuring and Expansion Plans of Federal Universities - Reuni. This process of expansion has considerably altered the reality of federal universities, with the consequent increase in the demand for resources for the maintenance of enlarged and created structures. It is argued that university expansion has raised the demand for resources and the autonomy of institutions is impacted by this scenario due to the dependence of the national treasury. Thus there is an interconnection between autonomy and financing. In this sense, this thesis aims to identify how the issues of autonomy and financing are present in the institutional planning of federal universities. The bibliographical review presents concepts about university autonomy and financing models of higher education, as well as contextualizations about the reality of Brazilian federal universities. The methodological definitions used classify this study as exploratory, using a qualitative approach, the case study method and the content analysis technique. The case study covered twenty universities selected using pre-established criteria and the content analysis technique was applied through the software NVivo, version 12.4, with the mapping and analysis of the Institutional Development Plan of the respective selected universities. The results show that in general the institutional planning of federal universities is in line with the literature. The evidence presented demonstrates the existence of limitations regarding the management of the academic career, the understanding of the federal universities regarding governmental dependence and insufficient resources for the development of research activities, with the consequent confirmation of the erosion of the financing model by the OCC Matrix and the investment resource trading arena. Thus, although funding is an important factor for the development of federal universities, it is necessary to broaden the debate in the federal higher education system regarding resource autonomy, as well as to suggest new financing alternatives capable of giving federal universities a greater degree of stability in face of the country's political and economic changes.

Keywords: University autonomy; Higher education; Financing; Reuni; Federal universities.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Região Norte - 2002	28
Figura 2 – Região Norte - 2016	28
Figura 3 – Região Nordeste - 2002	28
Figura 4 – Região Nordeste - 2016	28
Figura 5 – Região Sul - 2002	29
Figura 6 – Região Sul - 2016	29
Figura 7 – Região Sudeste - 2002	29
Figura 8 – Região Sudeste - 2016	29
Figura 9 – Região Centro-Oeste - 2002	30
Figura 10 – Região Centro-Oeste - 2016	30
Figura 11 – Estrutura organizacional do MEC	43
Figura 12 – Lógica inicial da Matriz OCC	52
Figura 13 – Nuvem de palavras – Constructo autonomia (AUT)	70
Figura 14 – Nuvem de palavras – Fator AUT-DECI	71
Figura 15 – Nuvem de palavras 1º grupo – Fator AUT-DECI	71
Figura 16 – Nuvem de palavras 2º grupo – Fator AUT-DECI	72
Figura 17 – Nuvem de palavras – Fator AUT-CURS	74
Figura 18 – Nuvem de palavras 1º grupo – Fator AUT-CURS	75
Figura 19 – Nuvem de palavras 2º grupo – Fator AUT-CURS	76
Figura 20 – Nuvem de palavras – Fator AUT-ATDC	78
Figura 21 – Nuvem de palavras 1º grupo – Fator AUT-ATDC	78
Figura 22 – Nuvem de palavras 2º grupo – Fator AUT-ATDC	79
Figura 23 – Nuvem de palavras – Constructo financiamento (FIN)	82
Figura 24 – Nuvem de palavras – Fator FIN-DEPG	83
Figura 25 – Nuvem de palavras 1º grupo – Fator FIN-DEPG	83
Figura 26 – Nuvem de palavras 2º grupo – Fator FIN-DEPG	85
Figura 27 – Nuvem de palavras – FIN-FONT	87
Figura 28 – Nuvem de palavras 1º grupo – FIN-FONT	87
Figura 29 – Nuvem de palavras 2º grupo – FIN-FONT	89
Figura 30 – Nuvem de palavras – FIN-PERF	91

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Histórico da criação das universidades federais.....	26
Gráfico 2 – Número de docentes nas universidades federais	33
Gráfico 3 – Fator AUT-DECI - Referências em relação à média do 1º grupo (%).....	72
Gráfico 4 – Fator AUT-DECI - Referências em relação à média do 2º grupo (%).....	73
Gráfico 5 – Fator AUT-DECI - Referências em relação à média geral (%)	73
Gráfico 6 – Fator AUT-CURS - Referências em relação à média do 1º grupo (%).....	75
Gráfico 7 – Fator AUT-CURS - Referências em relação à média do 2º grupo (%).....	76
Gráfico 8 – Fator AUT-CURS - Referências em relação à média geral (%)	77
Gráfico 9 – Fator AUT-ATDC - Referências em relação à média do 1º grupo (%)	79
Gráfico 10 – Fator AUT-ATDC - Referências em relação à média do 2º grupo (%)	80
Gráfico 11 – Fator AUT-ATDC - Referências em relação à média geral (%).....	81
Gráfico 12 – Fator FIN-DEPG - Referências em relação à média do 1º grupo (%).....	84
Gráfico 13 – Fator FIN-DEPG - Referências em relação à média do 2º grupo (%).....	85
Gráfico 14 – Fator FIN-DEPG - Referências em relação à média geral (%)	86
Gráfico 15 – Fator FIN-FONT - Referências em relação à média do 1º grupo (%)	88
Gráfico 16 – Fator FIN-FONT - Referências em relação à média do 2º grupo (%)	90
Gráfico 17 – Fator FIN-FONT - Referências em relação à média geral (%)	90
Gráfico 18 – Fator FIN-PERF - Referências em relação à média do 1º grupo (%)	92

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Quatro dimensões da autonomia universitária	39
Quadro 2 – Autonomia das universidades federais brasileiras.....	42
Quadro 3 – Constructos e autores do referencial teórico.....	59
Quadro 4 – Critérios das unidades de análise.....	62
Quadro 5 – Unidades de análise	63
Quadro 6 – Codificação dos constructos e fatores	64
Quadro 7 – Resultados esperados da análise de conteúdo por constructo/fator	65
Quadro 8 – Codificação dos constructos e fatores	67
Quadro 9 – Resultados das análises das proposições	98
Quadro 10 – Quadro-exemplo das referências elencadas (UFC)	114
Quadro 11 – Quadro-exemplo das referências elencadas (UNIFAP).....	116

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Expansão da educação superior nas universidades federais	28
Tabela 2 – Expansão de vagas e matrículas da graduação nas universidades federais	30
Tabela 3 – Expansão de cursos de graduação nas universidades federais.....	31
Tabela 4 – Dados quantitativos das referências elencadas por constructo	68
Tabela 5 – Autonomia - fontes e referências elencadas por grupo de análise.....	69
Tabela 6 – Financiamento - fontes e referências elencadas por grupo de análise	81

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	Advocacia Geral da União
Andifes	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CGU	Controladoria Geral da União
CF/1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
EPM	Escola Paulista de Medicina
Fies	Fundo de Financiamento Estudantil
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
Ifes	Instituições Federais de Ensino Superior
IN	Instrução Normativa
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
Matriz OCC	Matriz de Outras despesas Correntes e de Capital
ME	Ministério da Economia
MEC	Ministério da Educação
MP	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MPV	Medida Provisória
PCCTAE	Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
Pnaes	Programa Nacional de Assistência Estudantil
PNE	Plano Nacional de Educação
ProUni	Programa Universidade para todos
Reuni	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SiSU	Sistema de Seleção Unificada
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
UFABC	Universidade Federal do ABC

UFAC	Universidade Federal do Acre
UFAPE	Universidade Federal do Agreste de Pernambuco
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFCA	Universidade Federal do Cariri
UFCAT	Universidade Federal de Catalão
UFCSPA	Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre
UFDPAR	Universidade Federal do Delta do Parnaíba
UFERSA	Universidade Federal Rural do Semi-Árido
UFFS	Universidade Federal da Fronteira Sul
UFG	Universidade Federal de Goiás
UFGD	Universidade Federal da Grande Dourados
UFJ	Universidade Federal de Jataí
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFMS	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
UFMT	Universidade Federal de Mato Grosso
UFOB	Universidade Federal do Oeste da Bahia
UFOP	Universidade Federal de Ouro Preto
UFOPA	Universidade Federal do Oeste do Pará
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
UFR	Universidade Federal de Rondonópolis
UFRA	Universidade Federal Rural da Amazônia
UFRB	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFSB	Universidade Federal do Sul da Bahia
UFSJ	Universidade Federal de São João del-Rei
UFTM	Universidade Federal do Triângulo Mineiro
UFVJM	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri
UNB	Universidade de Brasília
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Unesp	Universidade Estadual Paulista
Unicamp	Universidade Estadual de Campinas
UNIFAL	Universidade Federal de Alfenas

UNIFAP	Universidade Federal do Amapá
UNIFESP	Universidade Federal de São Paulo
UNIFESSPA	Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará
UNILA	Universidade Federal da Integração Latino-Americana
UNILAB	Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
UNIPAMPA	Universidade Federal do Pampa
UNIVASF	Universidade Federal do Vale do São Francisco
USP	Universidade de São Paulo
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	18
2	REFERENCIAL TEÓRICO	23
2.1	A expansão da rede federal universitária no Brasil	23
2.2	Autonomia universitária	34
2.2.1	Autonomia das universidades federais brasileiras	40
2.3	Financiamento do ensino superior	46
2.3.1	O modelo de financiamento das universidades federais brasileiras	51
2.3.2	O caso das universidades estaduais paulistas – outro modelo	57
2.4	Constructos de análise	59
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	60
3.1	Definições e aprovação da pesquisa	60
3.2	Proposições	61
3.3	Unidades de análise	62
3.4	Fonte e coleta de dados	63
3.5	Análise de conteúdo	64
3.6	Tratamento de dados	65
3.7	Síntese de metodologia e procedimentos	66
4	ANÁLISE DOS RESULTADOS	68
4.1	Informações introdutórias	68
4.2	Autonomia	69
4.2.1	Tomada de decisão alicerçada em elementos internos e externos	70
4.2.2	Criação e encerramento de cursos	74
4.2.3	Admissão, ampliação, qualificação e titulação do corpo docente	77
4.3	Financiamento	81
4.3.1	Percepção da dependência governamental	82
4.3.2	Diversificação de fontes de financiamento	86
4.3.3	Desempenho correlacionado ao financiamento	91
4.4	Proposições e análise conjunta	94
4.4.1	Análise da proposição 1	94
4.4.2	Análise da proposição 2	94
4.4.3	Análise da proposição 3	95
4.4.4	Análise da proposição 4	96

4.4.5	Análise da proposição 5.....	96
4.4.6	Análise da proposição 6.....	97
4.4.7	Análise conjunta	97
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	100
	REFERÊNCIAS	105
	APÊNDICE 1: QUADRO-EXEMPLO DAS REFERÊNCIAS ELECADAS – UFC	114
	APÊNDICE 2: QUADRO-EXEMPLO DAS REFERÊNCIAS ELECADAS – UNIFAP ..	116

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento social e intelectual de um país deve ser ancorado por investimentos em educação, com consequente contribuição para a formação de uma sociedade mais justa e igualitária. Para Demeterco (2009, p. 63) “educação é muito mais do que escola e escolarização, é um processo social, um dos agentes de socialização que tem como objetivo a transformação do homem biológico em um ser social”. Leite e Morosini (1992, p. 249) destacam que “um dos grandes problemas das nações do Terceiro Mundo é a busca constante de desenvolvimento social e econômico através da criação de novas tecnologias”. Constitui-se assim como papel da educação superior o desenvolvimento tecnológico, por intermédio das pesquisas e da formação de profissionais das mais diversas competências.

No âmbito do ensino superior brasileiro o governo federal é responsável por manter a estrutura orçamentária e financeira das Universidades Federais e Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Ligadas ao Ministério da Educação (MEC), as 63 universidades federais em funcionamento fazem parte da administração pública indireta, instituídas por lei como fundações ou autarquias públicas.

As primeiras instituições a comporem esse rol surgiram somente no início do século XX, com a instituição da Universidade do Rio de Janeiro em 1920, Universidade Rural – do Rio de Janeiro – em 1943 e Universidade do Recife em 1946 – antiga Faculdade de direito do Recife, de 1828 – (BRASIL, 1920, 1943, 1946). Pode-se destacar também a criação da Escola Paulista de Medicina (EPM) em 1933, transformada em Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP) em 1994 (BRASIL, 1994).

Ressalta-se que a tardia instalação de universidades no Brasil, comparada com os países oriundos da América espanhola, pode ser justificada pelo modo de formação das elites nas novas nações, com reflexos na fragmentação das colônias espanholas em vários países versus a construção unificada do novo Estado brasileiro.

Carvalho (2008) esclarece que o Brasil recém-independente já dispunha de uma elite ideologicamente homogênea, graças à sua formação jurídica em Portugal (universidade de Coimbra) enquanto que a política espanhola de criar universidades nas colônias a partir do início do século XVI (LEITE; MOROSINI, 1992) favoreceu a criação de elites locais e impediu o efeito unificador observado no Brasil, produzido pela formação homogênea de Coimbra.

No caso brasileiro, historicamente o acesso à universidade é marcado por um teor social, econômico e cultural que restringe as oportunidades de ingresso de forma universal (NIEROTKA; TREVISOL, 2016).

Embora o número de universidades públicas tenha crescido no decorrer do século XX, Sampaio (2011, p.34) informa que “em 1980, o setor privado respondia por cerca de 63% das matrículas e 77% dos estabelecimentos de ensino superior”. O processo de redemocratização possibilitou avanços na gestão do ensino superior, com a previsão expressa da autonomia universitária no artigo 207 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988).

Com o aumento demográfico e a universalização da educação básica garantida a partir da CF/1988, a década de 1990 foi marcada pela elevação da demanda por cursos universitários. Dado o contexto de ajustes fiscais, as ações governamentais do final do século XX abriram espaço para a expansão do ensino superior privado (UNB, 2017). Assim, o início do século XXI foi caracterizado pelo elevado desequilíbrio entre a oferta e demanda por vagas nos cursos universitários da rede federal de ensino superior (MEC, 2014).

Nesse contexto, o governo federal elaborou uma série de políticas públicas com o objetivo de universalizar o acesso e permanência no ensino superior público. Dentre as ações implantadas, podem-se destacar dois importantes programas: o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), instituído pelo decreto nº 6.096/07; e o Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes), instituído pelo decreto nº 7.234/10 (PINTO, 2015).

O Reuni foi instituído com o “objetivo de criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais” (BRASIL, 2007). A interiorização da oferta de vagas de educação superior apresentou-se como uma das principais preocupações do Reuni, ao combater o desequilíbrio no desenvolvimento regional e proporcionar a oportunidade de qualificação a estudantes sem condições financeiras e fixar profissionais altamente qualificados na região.

Amparado pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o governo federal implementou ações de assistência estudantil a fim de consolidar o novo cenário educacional, com a democratização do acesso e permanência de estudantes de baixa renda à rede federal de ensino superior. A relevância da assistência estudantil está expressa no Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010, que estabeleceu como um dos objetivos e metas da educação

superior “estimular a adoção, pelas instituições públicas, de programas de assistência estudantil, tais como bolsa-trabalho ou outros destinados a apoiar os estudantes carentes que demonstrem bom desempenho acadêmico” (BRASIL, 2001).

Entre 2003 e 2014 houve elevação de 85% no número de profissionais docentes nas universidades federais (MEC, 2014). Em relação às políticas de gestão de pessoas, a carreira dos técnico-administrativos foi reestruturada com a sanção do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação – PCCTAE (BRASIL, 2005), enquanto que o Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal foi alvo de reestruturação somente em 2013, com a Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012 (BRASIL, 2012). Na prática esses novos planos trouxeram recomposição salarial e valorização dos profissionais da educação superior.

Assim, o governo federal teve por objetivo (com o alto investimento de recursos) dotar as universidades federais das capacidades necessárias ao atendimento da expansão, com a instalação de novos campi, aumento no número de docentes e contratação de funcionários técnico-administrativos, além de propiciar condições de acesso e permanência aos estudantes de baixa renda. Paralelamente, inseridas nesse novo cenário, 18 universidades foram criadas entre 2005 e 2013. Tal processo de expansão alterou consideravelmente a realidade da rede federal de ensino superior, com a consequente elevação da demanda de recursos para a manutenção das estruturas ampliadas e criadas.

As universidades federais, como entes integrantes da administração indireta federal, são vinculadas e supervisionadas pelo MEC. Essa submissão, mesmo que indireta, ao mesmo tempo em que direciona as universidades aos interesses da sociedade, implica em limites à autonomia dessas instituições. Isso ocorre porque a principal fonte de financiamento de suas despesas é o tesouro nacional, com recursos disponibilizados pelo poder executivo federal, cuja elaboração e execução orçamentária obedecem a diversos regramentos pré-estabelecidos.

Dessa forma, pode-se argumentar que a expansão universitária elevou a demanda por recursos e a autonomia das instituições é impactada frente a esse cenário devido à dependência do tesouro nacional. Têm-se, assim, uma interconexão entre autonomia e financiamento: quanto maior a necessidade por recursos de uma variável externa (tesouro nacional), menor será a autonomia financeira das universidades.

Tendo em vista que as universidades federais possuem conceitos organizacionais como missão, visão e valores, bem como a concepção e execução de atividades acadêmicas e administrativas pautadas em instrumentos de planejamento, o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) constitui-se como documento que reflete a identidade, fundamentos

estruturais e projetos de evolução e crescimento de tais instituições. Assim, as universidades externam à sociedade por intermédio do PDI sua visão de futuro para determinado período, com os desafios a serem superados em vários aspectos, metas, conceitos norteadores e fatores limitadores que podem interferir no plano traçado.

Dessa maneira, este estudo foi orientado pelo seguinte problema de pesquisa: *Qual o grau de influência do financiamento na autonomia das universidades federais?*

Assim, constitui-se como objetivo geral deste trabalho *identificar como os temas autonomia e financiamento estão presentes no planejamento institucional das universidades federais*. Ou seja, após o recente período de expansão, buscou-se identificar e compreender a conexão existente entre o financiamento e a autonomia das universidades federais.

Além do objetivo geral, foram traçados quatro objetivos específicos:

1º) apresentar as mudanças na infraestrutura das universidades federais oriundas do processo de expansão universitária;

2º) identificar a visão das universidades federais no tocante à autonomia organizacional e tomada de decisão;

3º) verificar se as universidades federais constatarem institucionalmente a dependência dos recursos do tesouro nacional; e

4º) apresentar as principais ações institucionais das universidades federais relacionadas à diversificação de fontes de financiamento.

A fundamentação da relevância desta pesquisa consiste em três aspectos:

I – Primeiramente, na magnitude das universidades federais no concernente à contribuição para o desenvolvimento social, econômico e cultural da sociedade brasileira (ANDRIOLA; SULIANO, 2015). Entre as instituições brasileiras, as universidades federais constam nas melhores colocações dos principais rankings do Brasil e do mundo, dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) indicam que mais de 95% da produção científica brasileira nas bases internacionais é oriunda da capacidade de pesquisa das universidades públicas, com destaque para as universidades federais (UNIFESP, 2019).

II - Em segundo lugar, pela importância do debate acerca da autonomia universitária e seus desdobramentos na realidade das instituições, especialmente no caso das universidades federais, que possuem limitações ao conceito impostas pelo arcabouço jurídico atual (DURHAM, 2006; PINTO, 2015).

III – E, por fim, tendo em vista a existência de poucos estudos voltados ao tema, na otimização do princípio da transparência pública com a utilização metodológica das informações disponíveis, ao apresentar uma análise de conteúdo, direcionada pela literatura sobre o tema, que objetiva agregar de forma sistematizada as perspectivas das universidades federais em relação à autonomia e financiamento.

Assim, em um contexto pós-expansão universitária promovida pelo Reuni, este trabalho pretende contribuir com a temática mediante a apresentação da visão e planejamento das universidades federais sobre a influência do financiamento na autonomia.

Esta pesquisa foi organizada em cinco capítulos, contando com esta introdução.

O segundo capítulo apresenta o referencial teórico, dividido em três tópicos que embasaram a discussão: o contexto da recente expansão promovida pelo Reuni, com os principais aspectos desta política educacional; a fundamentação teórica sobre a autonomia universitária em quatro dimensões; e os modelos de financiamento do ensino superior público, suas características e limitações.

O terceiro capítulo descreve o percurso metodológico que guiou esta pesquisa para a consecução do objetivo geral, com as definições da pesquisa, o levantamento de proposições e explicações sobre os procedimentos adotados.

O quarto capítulo apresenta os resultados do estudo, com a análise de conteúdo e verificação das seis proposições levantadas, por intermédio da ferramenta de análise, o software NVivo, versão 12.4, de propriedade da QSR International.

Por fim, as considerações finais são apresentadas no quinto e último capítulo, com as principais conclusões, limitações do estudo e sugestões para pesquisas futuras.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo são apresentados os principais tópicos que sustentam teoricamente o objeto estudado, com a contextualização sobre o recente processo de expansão universitária e informações acerca da vinculação existente entre as universidades federais e o MEC; as principais conceituações existentes sobre autonomia universitária e financiamento do ensino superior, além de ponderações relativas aos modelos de financiamento da rede federal de ensino superior e das universidades estaduais paulistas.

Ao identificar as alterações trazidas ao ensino superior público pela expansão das universidades federais, adota-se o pressuposto de que tal processo impactará, a depender do foco educacional do governo e do cenário econômico nacional, a autonomia das universidades, principalmente no âmbito da gestão financeira, pois a implementação de uma agenda governamental que ampliou significativamente o acesso dos estudantes a essas instituições implica na consequente elevação da demanda de recursos para a manutenção das estruturas expandidas e criadas.

2.1 A expansão da rede federal universitária no Brasil

O acesso à universidade é marcado por um teor social, econômico e cultural que historicamente restringe as oportunidades de ingresso de forma universal. Na visão de Nierotka e Trevisol (2016) essa constatação é relatada nos seguintes termos:

Ao longo de toda a sua história, de um modo geral, as universidades têm sido espaços ocupados pelas elites detentoras do capital econômico, social e cultural. Os mais ricos têm usufruído dessa instituição milenar para legitimar a posição social que ocupam na estrutura social e ampliar o poder que, em geral, já exercem no conjunto da sociedade (NIEROTKA; TREVISOL, 2016, p. 23).

As ações governamentais adotadas no final do século XX, notadamente na década de 1990 (impulsionadas pelo ajuste fiscal), possibilitaram a expansão do ensino superior privado. Esse contexto é evidenciado no PDI da Universidade de Brasília (UNB):

De 1994 a 2002, a educação superior sofreu o impacto das políticas neoliberais adotadas pelo governo, o que resultou em três características históricas: o sucateamento das universidades federais (cortes de verbas e não abertura de concursos públicos para as carreiras docente e técnico-administrativa), a ausência de

uma política de assistência estudantil e a expansão da educação superior privada por meio do financiamento público (UNB, 2017, p. 33).

Martins (2009) destaca que de 1990 a 2002 houve uma retração das vagas ofertadas pela rede federal e a absorção dessa demanda ficou a cargo das instituições da rede privada. Ristoff (2014) avalia que a expansão da rede privada no período de 1999-2003 contribuiu para o aumento de estudantes no ensino superior.

Dessa forma, a fim de garantir o direito à educação a todos, a partir do século XXI foram estabelecidas políticas públicas com o objetivo de promover a inclusão social, suprir as demandas de formação profissional qualificada e atender aos princípios constitucionais.

O PNE 2001-2010 traçou um diagnóstico sobre o cenário educacional da época e indicou medidas amplas para o avanço dos quesitos educacionais. Em meados dos anos 2000 o governo federal implementou diversas políticas públicas para a educação, como o PDE, lançado em 2007, que estabeleceu metas e diretrizes para todos os níveis de ensino, com o objetivo de atingir por meio de ações concretas as medidas indicadas no PNE vigente:

O PDE, nesse sentido, pretende ser mais do que a tradução instrumental do Plano Nacional de Educação (PNE), o qual, em certa medida, apresenta um bom diagnóstico dos problemas educacionais, mas deixa em aberto a questão das ações a serem tomadas para a melhoria da qualidade da educação. É bem verdade, como se verá em detalhe a seguir, que o PDE também pode ser apresentado como plano executivo, como conjunto de programas que visam dar consequência às metas quantitativas estabelecidas naquele diploma legal, mas os enlaces conceituais propostos tornam evidente que não se trata, quanto à qualidade, de uma execução marcada pela neutralidade. Isso porque, de um lado, o PDE está ancorado em uma concepção substantiva de educação que perpassa todos os níveis e modalidades educacionais e, de outro, em fundamentos e princípios historicamente saturados, voltados para a consecução dos objetivos republicanos presentes na Constituição, sobretudo no que concerne ao que designaremos por visão sistêmica da educação e à sua relação com a ordenação territorial e o desenvolvimento econômico e social (MEC, 2008, p. 7).

Em tal contexto houve a criação de ferramentas para o atendimento das diretrizes de ensino superior estabelecidas no referido PDE, balizadas em cinco princípios norteadores:

i) expansão da oferta de vagas, dado ser inaceitável que somente 11% de jovens, entre 18 e 24 anos, tenham acesso a esse nível educacional, ii) garantia de qualidade, pois não basta ampliar, é preciso fazê-lo com qualidade, iii) promoção de inclusão social pela educação, minorando nosso histórico de desperdício de talentos, considerando que dispomos comprovadamente de significativo contingente de jovens competentes e criativos que têm sido sistematicamente excluídos por um filtro de natureza econômica, iv) ordenação territorial, permitindo que ensino de qualidade seja acessível às regiões mais remotas do País, e v) desenvolvimento econômico e social, fazendo da educação superior, seja enquanto formadora de

recursos humanos altamente qualificados, seja como peça imprescindível na produção científico-tecnológica, elemento-chave da integração e da formação da Nação (MEC, 2008, p. 26).

Nesse período foram implementadas políticas públicas de acesso e permanência no ensino superior, como o Programa Universidade para todos (ProUni), o Reuni, o Pnaes, a expansão do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), o Sistema de Seleção Unificada (SiSU) e a política de reserva de vagas para alunos oriundos de escolas públicas e para pretos, pardos e indígenas.

Integrante ao PDE, o Reuni foi amparado na constatação da importância da educação para a transformação da sociedade. Para Andriola e Suliano (2015, p. 286), “sua criação baseou-se no reconhecimento do papel estratégico das universidades federais para o desenvolvimento econômico e social do Brasil.”.

De acordo com o MEC, o processo de adesão ao Reuni foi elaborado de forma a respeitar a autonomia das universidades federais. A reestruturação, todavia foi marcada por diversas metas e diretrizes de expansão, aceitas pelas universidades nos instrumentos de adesão ao programa: “o PDE pôs à disposição das instituições federais de educação superior um instrumento que, respeitada a autonomia universitária, pode viabilizar uma reestruturação de grande alcance do parque universitário federal.” (MEC, 2008, p. 26).

Uma das principais preocupações do Reuni esteve relacionada à interiorização da oferta de vagas de educação superior, combatendo o desequilíbrio no desenvolvimento regional, além da fixação de profissionais altamente qualificados na região e viabilização de oportunidades de qualificação a estudantes sem condições financeiras. Instituído pelo decreto nº 6.096/2007, o principal objetivo do programa foi de “criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais” (BRASIL, 2007).

A normativa situou o processo de expansão universitária em relação à graduação e explicitou suas diretrizes, como: redução da taxa de evasão, com o aumento do número de vagas e preenchimento daquelas que se encontram ociosas; revisão e reestruturação da estrutura acadêmica, visando à elevação da qualidade; e investimento nas políticas de inclusão e assistência estudantil, entre outras. O decreto ainda instituiu que ao MEC caberia a destinação de recursos para as universidades federais mediante seus respectivos projetos de expansão, amparando, assim, as despesas decorrentes de tal reestruturação.

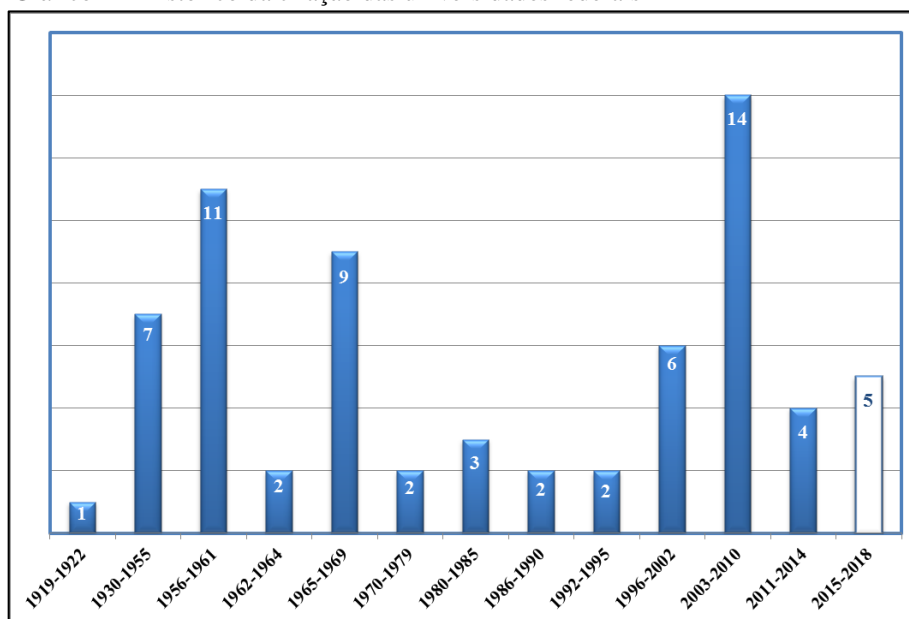
Em sua formulação, o Reuni estabeleceu como principais metas: a) garantir às universidades federais as condições necessárias para a ampliação do acesso e da permanência na educação superior; b) assegurar a qualidade por meio de inovações acadêmicas; c) promover a articulação entre os diferentes níveis de ensino, integrando a graduação, a pós-graduação, a educação básica e a educação profissional e tecnológica; e d) otimizar o aproveitamento dos recursos humanos e da infraestrutura das universidades federais.

O governo federal estabeleceu a seguinte meta global para o programa:

§ 1º O Programa tem como meta global a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para dezoito, ao final de cinco anos, a contar do início de cada plano (BRASIL, 2007).

Conforme gráfico 1, a partir de 2005 houve significativo aumento no número de universidades federais criadas.

Gráfico 1 – Histórico da criação das universidades federais¹



Fonte: MEC, 2012, p. 25, adaptado pelo autor.

Tal ação governamental, na visão de Andriola e Suliano (2015), representou uma quebra de paradigma, pois o governo passou a atuar como locomotiva no setor educacional, ao criar oportunidades de acesso e permanência ao ensino superior para as classes menos

¹ Em 2018 o governo federal criou mais 5 universidades, todavia tais instituições ainda estão em fase de implementação (UNIFESP, 2019). Dessa forma, na atualidade existem 63 universidades federais em funcionamento e 5 em processo de implementação.

favorecidas, em regiões até então relegadas, criava-se uma ferramenta de combate à desigualdade social brasileira:

Desse modo, no alvorecer do século 21, a educação superior conseguiu, finalmente, iniciar mudanças substanciais por meio da sua expansão rumo ao interior do Brasil, incrementando as oportunidades de indivíduos de segmentos sociais historicamente desfavorecidos receberem formação de nível superior (ANDRIOLA; SULIANO, 2015, p. 286).

De acordo com o Relatório de Primeiro Ano do Reuni (MEC, 2009), das 54 universidades federais existentes ao final de 2007, 53 aderiram ao Reuni.

A Universidade Federal do ABC (UFABC) não precisou aderir ao plano de expansão, pois foi criada em 2005 sob a lógica de investimentos prevista pelo governo federal.

As oportunidades de expansão e inovações pedagógicas, com respectivo aumento da qualidade do ensino ofertado, refletiram na adesão da totalidade das universidades e contribuíram para o processo de democratização da rede federal de ensino superior, conforme diretrizes do PDE.

A democratização do acesso à educação superior, particularmente dos jovens de baixa renda, passou a ganhar espaço na agenda dos governos e da sociedade brasileira apenas nos anos recentes, desencadeando políticas públicas de expansão e interiorização das vagas, assim como ações afirmativas voltadas aos grupos sociais mais excluídos (NIEROTKA; TREVISOL, 2016, p. 23).

A interiorização das universidades foi um dos pilares do Reuni, focada na redução das desigualdades regionais e no desenvolvimento local, elevando a oferta de vagas de nível superior nas cidades do interior do Brasil:

A política de expansão extensiva e intensiva do segmento federal no governo Lula tinha por objetivo reduzir as distâncias geográficas e as desigualdades da educação superior em termos regionais. Este foi o terceiro aspecto da política de expansão da educação superior. O programa de governo materializou-se em ação concreta, à medida que as universidades federais abriram novos campi no interior dos estados no âmbito dos projetos de expansão pactuados com MEC por intermédio do Reuni. Além disso, criaram-se novas universidades federais, todas localizadas em cidades interioranas (CARVALHO, 2014, p. 222).

O MEC, por intermédio do balanço sobre a democratização e expansão da educação superior no país 2003-2014, compara o número de Instituições Federais de Ensino Superior, por região, de 2002 e 2014. Na região Nordeste ocorreu o maior aumento de campi, seguido pela região Norte.

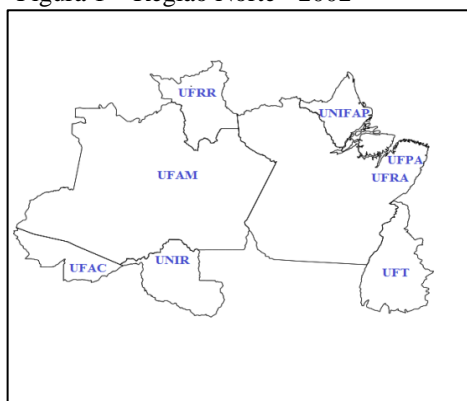
Tabela 1 – Expansão da educação superior nas universidades federais

Região	IFES			CAMPI		
	2002	2014	Crescimento (%)	2002	2014	Crescimento (%)
Norte	8	10	25%	24	56	133%
Nordeste	12	18	50%	30	90	200%
Sul	6	11	83%	29	63	117%
Sudeste	15	19	27%	46	81	76%
Centro-Oeste	4	5	25%	19	31	63%
TOTAL	45	63	40%	148	321	117%

Fonte: MEC, 2014, p. 34.

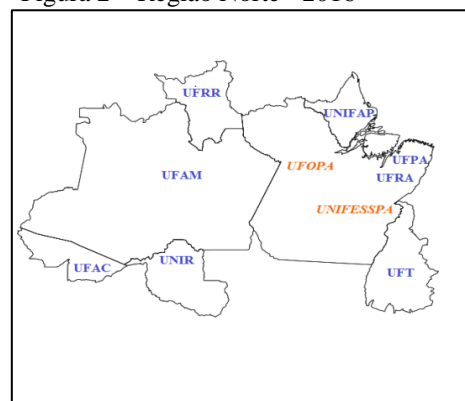
De acordo com as informações dispostas na tabela 1, houve aumento de 45 para 63 universidades federais e de 148 para 321 campi.

Figura 1 – Região Norte - 2002



Fonte: elaborado pelo autor.

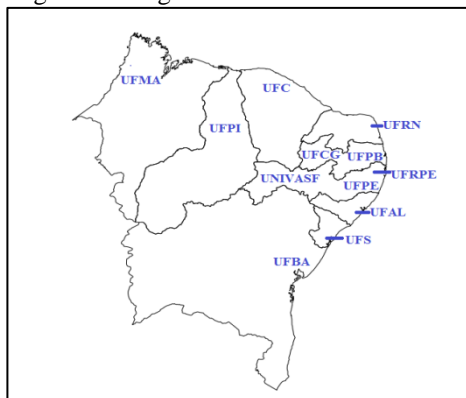
Figura 2 – Região Norte - 2016



Fonte: elaborado pelo autor.

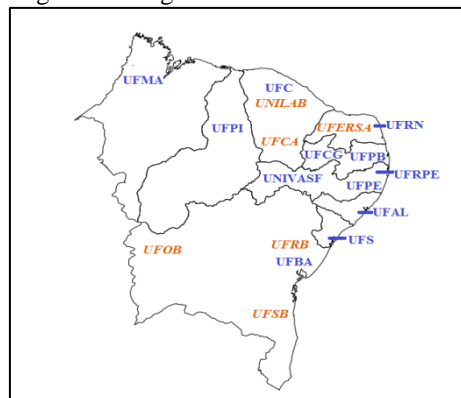
Nota-se nas figuras 1 e 2 a implantação de 2 universidades no interior do estado do Pará (UFOP e UNIFESSPA). Este acréscimo representou 25% de crescimento no número de instituições na região Norte, houve expansão significativa no número de campi na região.

Figura 3 – Região Nordeste - 2002



Fonte: elaborado pelo autor.

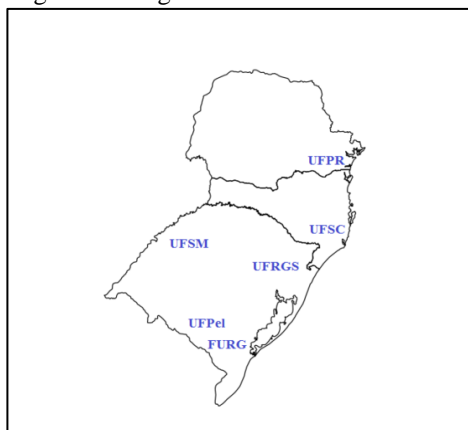
Figura 4 – Região Nordeste - 2016



Fonte: elaborado pelo autor.

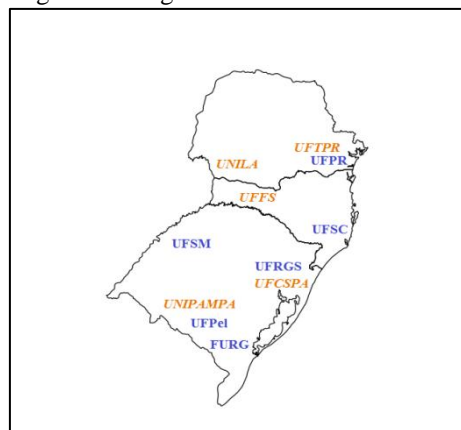
As figuras 3 e 4 demonstram um crescimento de 50% no número de universidades na região Nordeste, que em 2002 contava com 12 instituições e em 2016 passou a possuir 18, graças à criação de 6 novas universidades (UNILAB, UFCA, UFERSA, UFOB, UFRB e UFSB). Somente no estado da Bahia, foram inauguradas 3 novas universidades e o número de campus foi triplicado. Em 2018 o governo federal criou mais 2 universidades (UFAPE e UFDPAR) e após o processo de implementação a região contará com 20 instituições (BRASIL, 2018).

Figura 5 – Região Sul - 2002



Fonte: elaborado pelo autor.

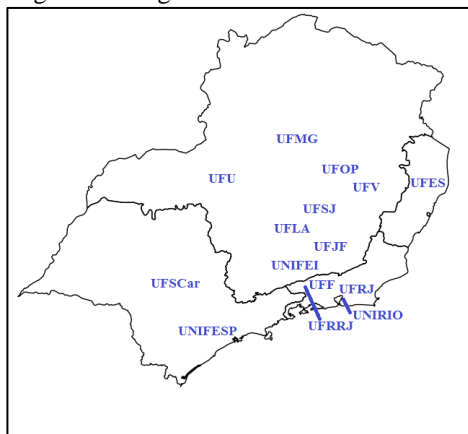
Figura 6 – Região Sul - 2016



Fonte: elaborado pelo autor.

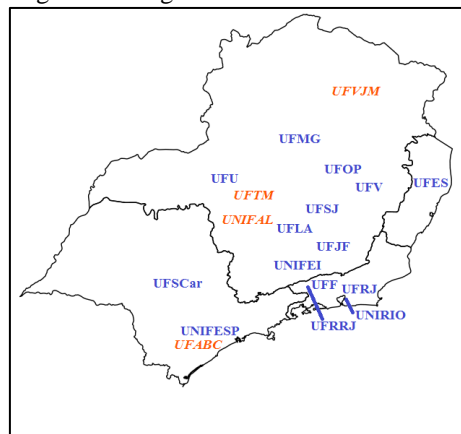
A região Sul foi percentualmente a mais contemplada com a abertura de novas universidades, tendo um aumento de 83% de instituições, conforme figuras 5 e 6. Atualmente existem 11 universidades federais na região, quase o dobro das 6 existentes em 2002. As novas universidades inauguradas foram: UFTPR, UNILA, UFFS, UFCSA e UNIPAMPA. Destaque também para o crescimento de 117% no número de campus na região.

Figura 7 – Região Sudeste - 2002



Fonte: elaborado pelo autor.

Figura 8 – Região Sudeste - 2016

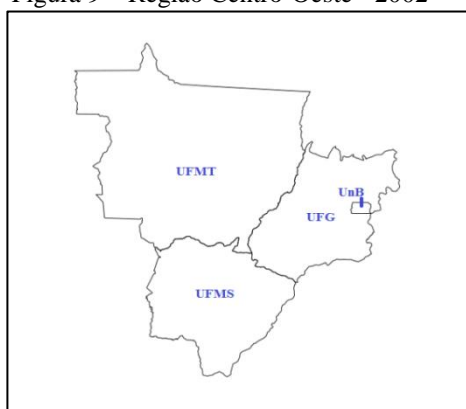


Fonte: elaborado pelo autor.

Em relação à região Sudeste, as figuras 7 e 8 demonstram ser esta a região com o maior número de universidades federais, tanto em 2002 como em 2016. A instalação de 4 novas universidades (UFVJM, UFTM, UNIFAL e UFABC) representou um crescimento de 27%, houve também crescimento de 76% de campi instalados.

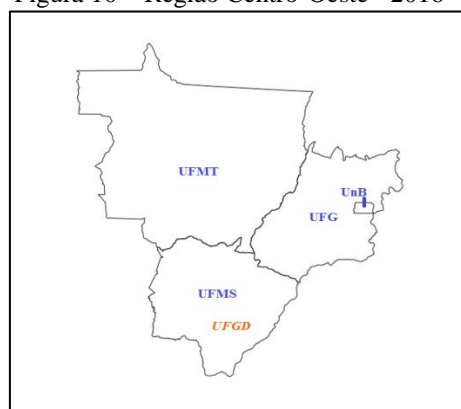
Por fim, conforme figuras 9 e 10, têm-se a região Centro-Oeste, que possui o menor número de universidades por região geográfica, mesmo com a recente expansão essa marca continua com a região, que passou de 4 universidades em 2002 para 5 em 2016 (inauguração da UFGD), um crescimento de 25%, o número de campus cresceu 63%.

Figura 9 – Região Centro-Oeste - 2002



Fonte: elaborado pelo autor.

Figura 10 – Região Centro-Oeste - 2016



Fonte: elaborado pelo autor.

Ressalta-se novamente que, assim como na região Nordeste, em 2018 o governo federal criou mais 3 universidades no Centro-Oeste (UFCAT, UFJ e UFR). Com isso, após a implementação das novas instituições, a região contará com 8 universidades.

Além da construção de unidades, o programa aumentou significativamente o número de vagas ofertadas nos cursos de graduação, passando de 113.163 para 245.933 vagas, e de 2.047 para 4.867 cursos, os dados detalhados constam na tabela 2:

Tabela 2 – Expansão de vagas e matrículas da graduação nas universidades federais

Região	VAGAS			MATRÍCULAS		
	2002	2013	Crescimento (%)	2002	2013	Crescimento (%)
Norte	16.755	30.094	80%	76.779	128.228	67%
Nordeste	33.587	75.052	123%	147.464	281.421	91%
Sul	17.152	42.241	146%	75.985	157.206	107%
Sudeste	32.509	71.502	120%	139.641	275.687	97%
Centro-Oeste	13.260	27.044	104%	60.590	89.721	48%
TOTAL	113.263	245.933	117%	500.459	932.263	86%

Fonte: MEC, 2014, p. 34.

Segundo o relatório “o esforço do Governo Federal para ampliar a oferta de vagas e matrículas na região norte e nordeste fez-se por uma opção política uma vez que era flagrante a assimetria entre essas duas regiões e o restante do país” (MEC, 2014, p. 34-35).

Tabela 3 – Expansão de cursos de graduação nas universidades federais

CURSOS				
Região	2002	Novos cursos	2013	Crescimento (%)
Norte	478	236	714	49%
Nordeste	583	716	1.299	123%
Sul	286	665	951	233%
Sudeste	430	902	1.332	210%
Centro-Oeste	270	301	571	111%
TOTAL	2.047	2.820	4.867	138%

Fonte: MEC, 2014, p. 34.

A tabela 3 demonstra a expansão do número de cursos de graduação nas universidades federais, somente na região Sul houve um aumento de 233%, ao todo foram criados 2820 novos cursos, um crescimento de 138%.

A ampliação da oferta de vagas no período noturno é destacada no relatório, que visou assegurar ao estudante-trabalhador condições para sua formação, além do melhor aproveitamento do corpo docente e das estruturas físicas das instituições:

As iniciativas do Governo Federal para atender ao disposto no PNE e inserir os jovens trabalhadores no quadro discente das Universidades Federais, fortaleceu os cursos noturnos, dessa forma, no período de implementação do Programa Reuni, registra-se um crescimento de 189,59% na oferta das vagas noturnas em todo o sistema (MEC, 2014, p. 35).

O principal objetivo da reestruturação e expansão das universidades federais esteve ligado à redução das taxas de evasão e à elevação no número de vagas ofertadas, com consequente aumento de matriculados. Amparado pelo PDE, o governo federal buscou consolidar o novo cenário educacional, com a democratização do acesso e permanência de estudantes de baixa renda à rede federal de ensino superior.

Com as políticas sociais educacionais de expansão e acesso ao ensino superior implementadas pelo Governo Federal brasileiro, no início do século XXI, cresceu o número de estudantes de graduação nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Essas políticas preveem não apenas o aumento quantitativo de vagas, mas também, estabelecem condições para que estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica encontrem condições satisfatórias de se manterem até a conclusão do curso (PINTO, 2015, p. 14).

A relevância da assistência estudantil está expressa no PNE 2001-2010, que estabeleceu como um dos objetivos e metas da educação superior “estimular a adoção, pelas instituições públicas, de programas de assistência estudantil, tais como bolsa-trabalho ou outros destinados a apoiar os estudantes carentes que demonstrem bom desempenho acadêmico” (BRASIL, 2001).

Pode-se compreender a assistência estudantil conforme abaixo:

o conjunto de políticas realizadas através dos programas de Promoção, Assistência e Apoio, que têm como objetivo principal criar condições que contribuam para a permanência dos estudantes nos estabelecimentos de ensino superior, melhorando sua qualidade de vida e consequentemente seu desempenho acadêmico e de cidadãos (BARBOSA, 2009, p.39).

Em um país com altas taxas de desigualdade social, a assistência estudantil ganha importância como meio de equilibrar as condições dos estudantes das diversas regiões brasileiras.

Pesquisa publicada pela Andifes (2011) mapeou o perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das universidades federais brasileiras em 2010 e identificou que 41% das famílias dos estudantes recebem até três salários mínimos. Essa distribuição ocorre de forma desigual nas regiões brasileiras. No Nordeste e no Norte, esse percentual é de 50% e 63%, respectivamente, enquanto nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste é de aproximadamente 30% (IMPERATORI, 2017, p. 291).

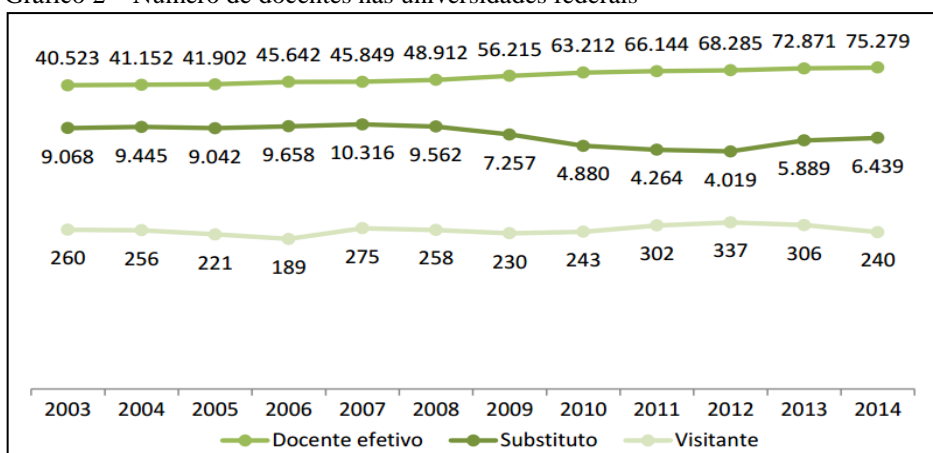
Assim o Pnaes, instituído pela portaria normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007 e regulamentado pelo decreto nº 7.234/2010, é a principal ferramenta governamental contemporânea a tratar diretamente da assistência estudantil e tem como finalidade ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal (BRASIL, 2010a).

De acordo com o MEC, ao lançar o Reuni e expandir a capacidade orçamentária das universidades, era preciso também propiciar as devidas condições para que os estudantes desenvolvessem suas atividades acadêmicas de forma satisfatória, conforme abaixo:

O REUNI permite uma expansão democrática do acesso ao ensino superior, o que aumentará expressivamente o contingente de estudantes de camadas sociais de menor renda na universidade pública. O desdobramento necessário dessa democratização é a necessidade de uma política nacional de assistência estudantil que, inclusive, dê sustentação à adoção de políticas afirmativas. O Plano Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes) consolida o REUNI (MEC, 2008).

Por outro lado, há autores que destacam alguns aspectos negativos a serem vencidos no processo de expansão, como a capacidade orçamentária do MEC e a dificuldade em atingir a meta de relação alunos/professor, com consequente superlotação de salas de aula e precarização da função docente (LIMA, 2010, 2013). Em contrapartida, o MEC avalia que houve elevação de 85% no número de profissionais docentes nas universidades federais entre 2003 e 2014, tais informações do período são detalhadas por ano no gráfico 2.

Gráfico 2 – Número de docentes nas universidades federais



Fonte: MEC, 2014, p.44.

Em relação às políticas de gestão de pessoas, a carreira dos técnico-administrativos foi reestruturada com a sanção do PCCTAE (BRASIL, 2005), e o plano de carreiras e cargos do magistério federal foi alvo de reestruturação somente em 2013, com a lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012 (BRASIL, 2012).

Dessa forma, ao aproximar-se o centenário da instalação da primeira universidade no Brasil, nota-se o aumento de estabelecimentos públicos de ensino. A distribuição de universidades federais pelas cinco regiões do país, aliada a um sistema de seleção de alunos amparado pelas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), o SiSU, democratizam o acesso dos estudantes às instituições públicas de ensino superior.

Nesse contexto, é importante ressaltar que a rede federal de educação superior é ligada ao MEC e depende majoritariamente de recursos governamentais. A relação entre autonomia e financiamento é o alvo deste estudo e faz-se necessário o devido levantamento teórico sobre o assunto. Os próximos itens abordarão os conceitos sobre a autonomia universitária e financiamento do ensino superior, com a contextualização sobre o caso das universidades brasileiras.

2.2 Autonomia universitária

O debate acerca da autonomia universitária não se restringe ao contexto brasileiro. A literatura apresenta diversas contribuições sobre tal conceito, possibilitando a construção de um panorama global sobre o assunto. O termo “autonomia” pode ser compreendido da seguinte forma:

- 1 Capacidade de autogovernar-se, de dirigir-se por suas próprias leis ou vontade própria; soberania.
- 2 Faculdade própria de algumas instituições quanto à decisão sobre organização e normas de comportamento, sem se dobrar ou ser influenciadas por imposições externas.
- 3 Autodeterminação político-administrativa de que podem gozar partidos, sindicatos, corporações, cooperativas etc., em relação ao país ou comunidade política dos quais fazem parte.
- 4 Direito de se administrar livremente, dentro de uma organização mais vasta, liderada por um poder central (MICHAELIS, 2019).

A autonomia das instituições remete às definições da teoria do insulamento burocrático. De acordo com Bresser-Pereira (1997), o insulamento burocrático é uma espécie de estratégia das elites com vistas a superar a arena controlada pelos partidos. Cavalcante, Lotta e Oliveira (2018) destacam o insulamento burocrático como um evento caracterizado pelo alto grau de independência da burocracia em relação aos controles político ou social.

Nesse contexto de busca por autonomia e discricionariedade, a concepção do conceito da autonomia universitária possui certo dinamismo e pode variar de acordo com a época, local e conjuntura política, o cenário local deve ser levado em consideração ao analisar o referido conceito:

Autonomia universitária é um conceito dinâmico. Varia no tempo e no espaço, conforme circunstâncias históricas, políticas e jurídicas. Altamente contextual, a autonomia das universidades medievais de Paris ou Bolonha não é a mesma da Universidade de Berlim no século XIX ou das universidades brasileiras durante a Assembleia Constituinte de 1987, por exemplo (RANIERI, 2018, p. 947).

Na Nigéria, a questão da autonomia universitária é controversa e foi submetida a várias interpretações num contexto de estruturação e reforma do ensino superior. Todavia, o entendimento de forma ampla sobre o assunto versa da seguinte maneira:

A autonomia universitária é definida como dar às universidades a liberdade de se governar, nomear diretores-chave, determinar as condições de serviço de seus

funcionários, controlar as admissões e currículos acadêmicos de seus alunos, controlar suas finanças e se regular como pessoas jurídicas independentes sem interferência indevida do governo e suas agências (EKUNDAYO; ADEDOKUN, 2009, p. 62, tradução nossa).

Nota-se que autonomia universitária é relacionada à capacidade das universidades no tocante à tomada de decisão, principalmente no âmbito do direcionamento das ações acadêmicas de determinada instituição. Há também questões de ordem administrativa e financeira que devem ser levadas em consideração na gestão de uma universidade.

Chiang (2004), em análise sobre a correlação entre financiamento e autonomia universitária na Inglaterra e Taiwan, conceitua a autonomia como uma necessidade para as universidades cumprirem sua missão e como o poder das universidades de governarem seus assuntos de forma interna e sem interferência externa. Ressalta também que existem dois modelos de governo no contexto da educação superior – supervisionado e controlado.

Alguns autores estabelecem uma ligação entre a autonomia universitária e o sistema democrático de governo. Na visão desses estudiosos países democráticos tendem a fortalecer a autonomia universitária, enquanto que sistemas autoritários centralizam a tomada de decisão e retiram das instituições o poder de decisões internas autônomas. Assim, Albornoz (1991) destaca que sistemas políticos autoritários e centralizadores tendem a suprimir a atuação autônoma das universidades enquanto que a democracia, por sua natureza, contribui para a construção desse conceito.

Essa constatação é reforçada pela afirmação de Boone *et al.* (1991, p. 135-136, tradução nossa) “A autonomia da universidade, ou a liberdade de tomar decisões sem o medo de serem derrubadas em um nível mais alto, contraria a centralização, ou a tendência de as decisões serem tomadas no topo”. Marilena Chaui corrobora essa visão, principalmente no tocante à relação entre universidade e estado:

Vista como uma instituição social, cujas mudanças acompanham as transformações sociais, econômicas e políticas, e como instituição social de cunho republicano e democrático, a relação entre universidade e Estado também não pode ser tomada como relação de exterioridade, pois o caráter republicano e democrático da universidade é determinado pela presença ou ausência da prática republicana e democrática no Estado. Em outras palavras, a universidade como instituição social diferenciada e autônoma só é possível em um Estado republicano e democrático (CHAUÍ, 2003, p. 6).

Desde a Idade Média a autonomia tem sido um fator-chave na ideologia das instituições de ensino superior. O controle sobre a produção e disseminação do conhecimento

ressalta a importância da autonomia, principalmente no tocante à liberdade acadêmica. Na Europa, a autonomia universitária é uma concepção que contempla diversos ramos da atividade das universidades, desde a forma jurídica das instituições aos modelos de organização acadêmica, administrativa e de gestão financeira.

Em contribuição sobre o quadro espanhol, tem-se a seguinte visão:

a) A Universidade deve ser uma pessoa jurídica, um sujeito de direito; b) A organização da pesquisa e do ensino é um assunto interno da Universidade; c) a Universidade deve fazer-se a seleção do seu pessoal; d) a Universidade deve ser livre de escolher os seus representantes e as suas autoridades; e) a própria Universidade deve gerir os recursos postos à sua disposição; f) a disciplina de investigação e ensino da disciplina são assuntos internos da Universidade (MURO, 2005, p. 66, tradução nossa).

Em contrapartida, a singularidade do contexto norte-americano é destacada em pesquisa sobre as diferenças de desempenho existentes entre universidades europeias e dos Estados Unidos da América. Ressalta-se que o grau de autonomia das universidades varia de acordo com o estado de cada universidade:

Curiosamente, há uma variação considerável na governança da universidade nos estados. Os estados variam não apenas na importância relativa das universidades privadas versus públicas, mas também no grau de autonomia concedido pelas autoridades estaduais às universidades públicas. Às vezes, até mesmo estados vizinhos exibem diferenças acentuadas na governança. Por exemplo, as universidades públicas em Illinois gozam de uma autonomia relativamente baixa, enquanto seus vizinhos em Ohio desfrutam de alta autonomia. Essas diferenças são persistentes ao longo do tempo e muitas vezes remontam à origem idiossincrática das universidades americanas, que por sua vez refletem diferenças nas preferências dos fundadores universitários (AGHION *et al.*, 2007, p. 111, tradução nossa).

A linha de raciocínio de Muro (2005) é adotada de forma padronizada pela Associação das Universidades Europeias (*European University Association*) desde a declaração de Lisboa em 2007, com quatro dimensões de autonomia universitária: organizacional, financeira, de pessoal e acadêmica (NOKKALA; BACEVIC, 2014).

Thomas Estermann, diretor de governança, financiamento e desenvolvimento de políticas públicas na *European University Association*, investiga as principais tendências na Europa para cada uma das quatro áreas da autonomia universitária e apresenta os desafios europeus relacionados ao desempenho das universidades:

Embora a liberdade institucional das universidades europeias tenha geralmente aumentado, vários países ainda concedem às suas instituições de ensino superior

pouca autonomia e, portanto, restringem seu desempenho. É particularmente importante sublinhar as fortes inter-relações entre diferentes áreas de autonomia: se as universidades estão constrangidas em sua liberdade financeira de ação, outras dimensões da autonomia, como a autonomia organizacional, de pessoal e acadêmica, podem ser severamente limitadas por implicação (ESTERMANN, 2015, p. 32, tradução nossa).

No âmbito asiático é possível encontrar na definição de Varghese e Martin (2013), que trata a autonomia institucional das universidades de forma semelhante ao enquadramento supracitado, as mesmas quatro áreas de atuação: governança e gestão, assuntos acadêmicos, nomeação e promoção de pessoal e financiamento. Esse modelo abrange as principais estruturas que norteiam e subsidiam as atividades universitárias.

Propor medidas que maximizem a autonomia desses quatro fatores tem sido o desafio de diversos países para a consequente melhoria de padrões de qualidade e desenvolvimento institucional das universidades.

a autonomia ajuda a melhorar os padrões de qualidade. O estudo Trends IV da EUA descobriu que “há evidências claras de que o sucesso na melhoria da qualidade dentro das instituições está diretamente correlacionado com o grau de autonomia institucional”. Essa correlação foi confirmada pelo estudo Trends VI mais recente da EUA (ESTERMANN, 2015, p. 29, tradução nossa).

Tendo em vista a capacidade de envolver as mais significativas áreas de atuação e gestão universitárias (quatro dimensões), o conceito de autonomia universitária padronizado pela declaração de Lisboa e abordado por Nokkala e Bacevic (2014) será o utilizado no presente estudo. Conforme abordado anteriormente, a literatura apresenta a autonomia universitária como um conjunto composto de quatro dimensões: autonomia organizacional, autonomia acadêmica, autonomia de pessoal e autonomia financeira (NOKKALA; BACEVIC, 2014; ESTERMANN, 2015; VARGHESE; MARTIN, 2013).

Entende-se por autonomia organizacional (ou de governança e gestão) a capacidade das universidades organizarem internamente suas estruturas administrativas e de gestão, escolherem livremente representantes e autoridades, bem como regulamentarem as relações entre docentes, discentes e funcionários administrativos (ESTERMANN, 2015; MURO, 2005; VARGHESE; MARTIN, 2013). Quanto à concepção do modelo de gestão democrática e governança universitária, é possível encontrar a seguinte constatação:

A questão é que há diversas formas possíveis de gestão democrática: direta, representativa, presidencialista, parlamentarista. [...] O mínimo aceitável para as

universidades é o de um sistema presidencialista, com eleição direta para os cargos dirigentes e para os colegiados, com participação igualitária de professores, alunos e funcionários (DURHAM, 2006, p. 5).

A autonomia acadêmica pode ser compreendida como a liberdade das instituições poderem desenvolver seu perfil acadêmico, estabelecer livremente projetos pedagógicos institucionais, instituir, organizar e extinguir cursos, determinar currículos acadêmicos e fornecer ao corpo docente condições que estimulem o livre pensamento e atuação investigativa, sem qualquer tipo de interferência externa (CHIANG, 2004; DURHAM, 2006).

No mundo contemporâneo, portanto, a autonomia parece envolver um equilíbrio delicado entre a necessidade de responder às exigências da sociedade e, ao mesmo tempo, satisfazer as necessidades específicas da própria instituição, como a liberdade acadêmica (ALBORNOZ, 1991, p. 205, tradução nossa).

Em relação à gestão de pessoas, há a preocupação em as universidades terem mecanismos próprios de admissão e promoção de pessoal, capacidade de decidir sobre custos salariais e desligamento de pessoas (NOKKALA; BACEVIC, 2014). Aghion *et al.* (2007) evidenciam que o desempenho em pesquisa de uma universidade é positivamente correlacionado com sua autonomia de contratação e fixação de salários.

Finalmente, a autonomia financeira é entendida como a capacidade das universidades administrarem seu próprio orçamento, possuírem imóveis e diversificarem as fontes de financiamento (ESTERMANN, 2015; NOKKALA; BACEVIC, 2014; DURHAM, 2006).

Embora Chiang (2004) questione os efeitos positivos da correlação entre a autonomia financeira e o desempenho das universidades, Aghion *et al.* (2007) indicam, por intermédio de estudo sobre o desempenho de universidades americanas e europeias no ranking de Xangai, que maior autonomia financeira tende a otimizar o desempenho universitário. Essa dimensão tem sido amplamente discutida, pois impacta significativamente os demais aspectos da autonomia universitária. Em estudo sobre a autonomia universitária na Europa, há a seguinte conclusão sobre a dimensão financeira:

O financiamento insuficiente pode limitar severamente os benefícios da autonomia institucional. Na Europa, a crise econômica teve um efeito profundo sobre o setor, o que, por vezes, levou a uma recessão na autonomia anteriormente concedida. Em vários sistemas, os governos nacionais voltaram a recorrer a mecanismos de direção mais diretos, enquanto orçamentos públicos mais rígidos geraram procedimentos de relatórios mais pesados. Em alguns países, as reações de curto prazo à crise também se traduziram em cortes drásticos de recursos públicos, pressionando fortemente as universidades. Embora a autonomia institucional seja crucial, seus benefícios totais





não podem ser colhidos sem um compromisso firme com financiamento universitário estável e suficiente (ESTERMANN, 2015, p.32, tradução nossa).

Clark (2001), ao apresentar as limitações e desafios das universidades, principalmente as apoiadas financeiramente por um ministério nacional, apresenta algumas propostas para a construção de uma autonomia proativa, “reinventada”. Em sua visão, é necessária a criação de mecanismos que proporcionem a diversificação de fontes de financiamento, gestão especializada, visão de futuro, postura de não dependência, além do desenvolvimento gradual de uma cultura empreendedora abrangente. Concebe assim o conceito de “universidade empreendedora”, autônoma, autossuficiente e progressista, capaz de responder às demandas e pressões externas com mais agilidade, engajada na busca de oportunidades além dos meios que estão atualmente disponíveis.

As universidades precisam de autonomia, mas também precisam desenvolver uma liderança empreendedora para colocar essa autonomia em uso efetivo. A autonomia ativa é muito diferente do tipo passivo. Não defenda a autonomia, a menos que você pretenda explorá-la para tornar sua universidade uma instituição educacional muito melhor (CLARK, 2001, p. 19, tradução nossa).

Conforme destacado por Ranieri (2018), o conceito de autonomia universitária é dinâmico e suscetível a alterações conforme tempo, contexto jurídico e político. O quadro 1 sintetiza as quatro dimensões:

Quadro 1 – Quatro dimensões da autonomia universitária

	Organizacional <ul style="list-style-type: none"> • Escolha de representantes e autoridades • Definição de estruturas administrativas • Relação entre a comunidade acadêmica
	Acadêmica <ul style="list-style-type: none"> • Projetos pedagógicos institucionais / perfil acadêmico • Instituição e organização de cursos e matrizes curriculares • Livre pensamento a atuação investigativa
	De pessoal <ul style="list-style-type: none"> • Admissão e promoção de pessoal • Decisão sobre custos salariais • Liberdade para desligamento de pessoal
	Financeira <ul style="list-style-type: none"> • Administração do próprio orçamento • Posse de bens imóveis • Diversificação de fontes de financiamento

Fonte: elaborado pelo autor, adaptado de Nokkala e Bacevic, 2014.

A discussão aqui apresentada objetivou expor tal conceito com três objetivos: 1º) demonstrar um panorama global sobre o assunto, 2º) conceituar autonomia universitária das mais variadas formas e 3º) escolher um dos conceitos para comparação com o contexto brasileiro, no caso a abordagem de Nokkala e Bacevic (2014). A seguir o tema será aprofundado com a apresentação do contexto da autonomia das universidades federais brasileiras.

2.2.1 Autonomia das universidades federais brasileiras

No caso brasileiro, o processo de redemocratização possibilitou avanços na gestão universitária, em consonância com a visão de Albornoz (1991), Boone *et al* (1991) e Chaui (2003). Legalmente prevista na carta magna brasileira, o artigo 207 da CF/1988 contempla a autonomia universitária nos seguintes termos “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (BRASIL, 1988).

Em análise sobre a autonomia universitária, seus limites e extensões, Durham (2006) enfatiza que no Brasil, muito mais do que um conceito, a autonomia universitária é um consenso amplamente defendido pelas diversas categorias imersas no cotidiano das universidades:

A questão da autonomia universitária parece ser, no Brasil, objeto de um amplo consenso – professores, estudantes e mesmo os governantes manifestam-se todos a favor dela e pretendem defendê-la. É assim um valor e, por isto mesmo, é, o mais das vezes, tratada como um pressuposto inerente à própria natureza da instituição (DURHAM, 2006, p. 1).

Coube à Lei de Diretrizes e Bases (LDB), de 1996, regulamentar o artigo 207 da CF/1988, com uma série de elementos explicitada em dez atribuições concernentes à autonomia universitária:

Art. 53. No exercício de sua autonomia, são asseguradas às universidades, sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições:
I - criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior previstos nesta Lei, obedecendo às normas gerais da União e, quando for o caso, do respectivo sistema de ensino;
II - fixar os currículos dos seus cursos e programas, observadas as diretrizes gerais pertinentes;

- III - estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão;
- IV - fixar o número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências do seu meio;
- V - elaborar e reformar os seus estatutos e regimentos em consonância com as normas gerais atinentes;
- VI - conferir graus, diplomas e outros títulos;
- VII - firmar contratos, acordos e convênios;
- VIII - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, bem como administrar rendimentos conforme dispositivos institucionais;
- IX - administrar os rendimentos e deles dispor na forma prevista no ato de constituição, nas leis e nos respectivos estatutos;
- X - receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas (BRASIL, 1996).

Destaca-se que, das dez atribuições, cinco são inerentes à dimensão acadêmica da autonomia universitária (itens I, II, III, IV e VI), três relacionadas à dimensão financeira (itens VIII, IX e X) e dois concernentes à autonomia organizacional (itens V e VII).

Ainda sobre o âmbito da autonomia organizacional, a participação democrática das diversas categorias na gestão das universidades foi assegurada pelo art. 56 da LDB:

As instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional (BRASIL, 1996).

A gestão de pessoal das universidades federais, pouco explorada na CF/1988 e na LDB de 1996, foi reestruturada com a portaria interministerial do MEC e do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) nº 22/2007, que constituiu o chamado banco de professores-equivalente, metodologia que leva em conta determinados fatores de cada universidade, como o número de alunos ingressantes, matriculados e egressos, além de outras variáveis. Tal portaria outorgou mais autonomia às universidades para o planejamento da política de gestão de pessoal docente, com a prerrogativa de realização de concursos públicos e contratação de professores substitutos:

Art. 4º Observados os limites do banco de professores-equivalente fixado nos termos do art. 1º, será facultado à universidade federal, independentemente de autorização específica:

- I - realizar concurso público e prover cargos de Professor de 3º Grau;
- II - contratar professor substituto, observadas as hipóteses de contratação previstas na Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, bem como as condições e os requisitos nela previstos para contratação.

§1º A realização de concurso público e provimento do cargo são condicionados à existência de cargo vago no quadro da universidade (MEC e MP, 2007).

Ao tomar-se como base as quatro dimensões da autonomia universitária de Nokkala e Bacevic (2014), explicitadas no quadro 1, bem como os dispositivos legais supracitados, pode-se elencar as diretrizes brasileiras conforme quadro 2:

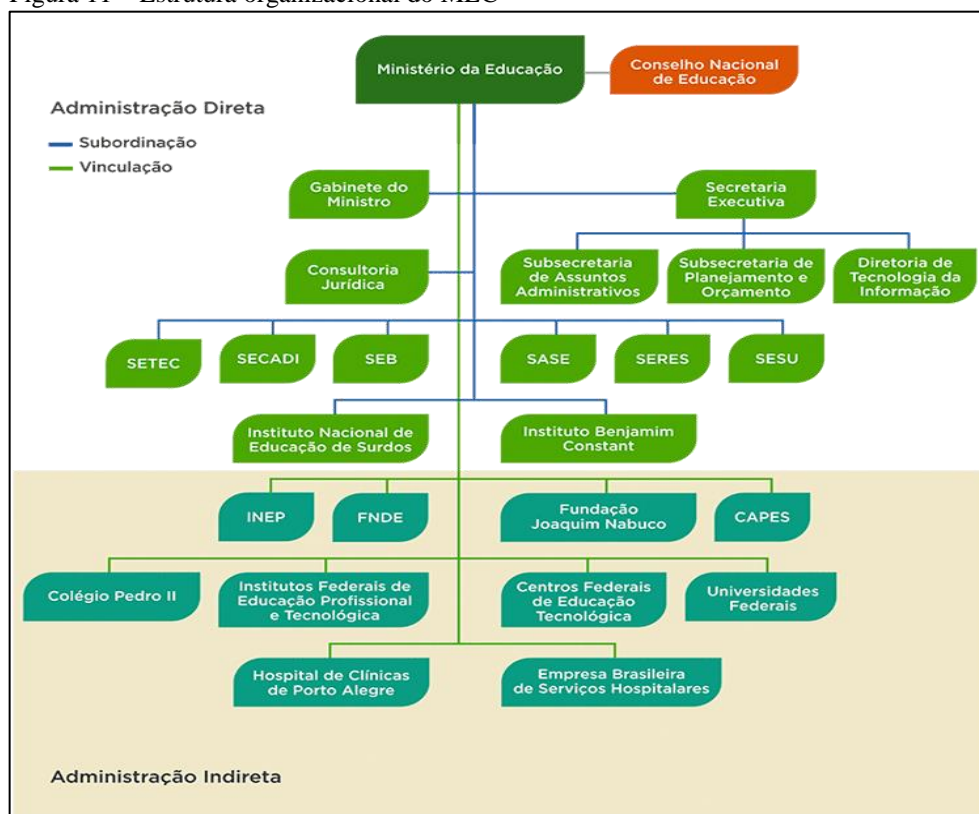
Quadro 2 – Autonomia das universidades federais brasileiras

Autonomia organizacional
<ul style="list-style-type: none"> • Elaboração e reforma de estatutos e regimentos em consonância com as normas gerais atinentes; • Assinatura de contratos, acordos e convênios.
Autonomia acadêmica
<ul style="list-style-type: none"> • Criação, organização e extinção, em sua sede, de cursos e programas de educação superior previstos em Lei, obedecendo às normas gerais da União e, quando for o caso, do respectivo sistema de ensino; • Fixação de currículos dos seus cursos e programas, observadas as diretrizes gerais pertinentes; • Estabelecimento de planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão; • Fixação do número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências do seu meio; • Emissão de graus, diplomas e outros títulos.
Autonomia de pessoal
<ul style="list-style-type: none"> • Realização de concurso público e provimento de cargos de Professor de 3º Grau; • Contratação de professor substituto.
Autonomia financeira
<ul style="list-style-type: none"> • Aprovação e execução de planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, bem como administração de rendimentos conforme dispositivos institucionais; • Administração de rendimentos e deles fazer disposição na forma prevista no ato de constituição, nas leis e nos respectivos estatutos; • Recebimento de subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas.

Fonte: elaborado pelo autor, com base na CF/1988 e na LDB, adaptado de Nokkala e Bacevic, 2014.

As universidades federais são entes integrantes da administração indireta federal, vinculadas e supervisionadas pelo MEC. Essa submissão, mesmo que indireta, ao mesmo tempo em que direciona as universidades aos interesses da sociedade, implica em limites à autonomia dessas instituições. A Figura 11 demonstra a estrutura organizacional do MEC:

Figura 11 – Estrutura organizacional do MEC



Fonte: MEC, 2019.

Alguns especialistas destacam a complexidade do contexto das universidades federais, imersas em uma estrutura de supervisão e procedimentos burocráticos da administração pública. Por exemplo, Pinto (2015, p. 8) relata que “Tendo em vista a inserção das universidades públicas no contexto da Administração Pública indireta, deve ser reconhecida a necessidade de sua submissão à ampla gama de mecanismos de controle próprios dos entes públicos”. Esse quadro gera limitações que impactam nas quatro dimensões da autonomia universitária. Dispõe o artigo 70 da CF/1988 que:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (BRASIL, 1988).

Na prática, as universidades federais são obrigadas anualmente a apresentar aos órgãos de controle interno e externo um relatório de gestão que contemple as áreas elencadas no referido artigo. Todavia sistematicamente o governo federal vem introduzindo normas que vão além da prestação de contas anual.

No âmbito da autonomia organizacional, os principais entraves referem-se às ferramentas de controle e prestação de contas. O decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000 (BRASIL, 2000), ao dispor sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, instituiu modelo de supervisão técnica das auditorias internas pela Controladoria Geral da União (CGU), com a consequente retirada da autonomia das universidades na gestão desses órgãos de controle interno. A Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002 (BRASIL, 2002), integrou as procuradorias jurídicas das universidades à Procuradoria-Geral federal, com subordinação à Advocacia Geral da União (AGU) e retirou a autonomia de defesa em juízo das respectivas instituições (ANDIFES, 2018). Tais mecanismos submetem as universidades federais a regramentos e situações que externamente interferem nas rotinas organizacionais.

Do ponto de vista da autonomia de pessoal, as universidades federais não possuem gestão sobre a folha de pagamento e carreira de servidores, limitando-se às contratações de professores conforme disposto na portaria interministerial nº 22/2017 (MEC e MP, 2007). Recentemente a Instrução Normativa (IN) nº 02, de 12 de setembro de 2018 (MP, 2018), estabeleceu diversos critérios referentes à jornada de trabalho e controle de frequência, com a obrigatoriedade das universidades a cumprirem as diretrizes estabelecidas de modo geral a toda a administração pública federal. Há, entretanto, liberdade para o estabelecimento de critérios acadêmicos de admissão.

Em relação à autonomia financeira, a introdução de normas e ditames governamentais é também encontrada. A IN nº 05, de 26 de maio de 2017 (MP, 2017), estabeleceu regras e diretrizes sobre o procedimento de contratação de serviços e mais recentemente a IN nº 01, de 10 de janeiro de 2019 (ME, 2019), instituiu a obrigatoriedade de elaboração anual de um plano de contratações, englobando as universidades federais e suas peculiaridades no mesmo rol dos demais órgãos da administração. Esse cenário de restrições normativas já foi constatado há alguns anos, conforme abaixo:

No caso das universidades públicas, especialmente as federais, a autonomia teve efeitos praticamente inversos. Há plena liberdade de ensino e pesquisa. Em compensação a autonomia administrativa e de gestão financeira está, como vimos,

fortemente cerceada pelas normas de administração pública e muito longe da autonomia plena da qual goza o setor particular (DURHAM, 2006, p. 6).

A dependência dos recursos do tesouro nacional e as limitações orçamentárias serão expostas mais detalhadamente na seção 2.3 deste trabalho. Tal cenário, limitações e perspectivas, vêm sendo discutidos na comissão de autonomia da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes).

A única dimensão que goza de relativa autonomia é a acadêmica. Os dispositivos previstos na CF/1988 e na LDB estabeleceram prerrogativas com o objetivo de garantir a liberdade acadêmica necessária para a execução das atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Oliveira (1999) já destacava as limitações das universidades federais, principalmente no tocante à variável de decisão externa:

Ora, a herança universitária que temos em mãos tem muito pouco a ver com a universidade anterior a 1970. Temos hoje uma instituição engessada, pretensamente democrática do ponto de vista das suas relações acadêmicas e administrativas internas, mas que, na realidade, é uma instituição na qual o poder real, tanto acadêmico quanto administrativo, não está em seu interior. [...]Por outro lado, na pretensa democracia colegiada dos departamentos, e mesmo dos órgãos superiores de administração propriamente dita, qualquer dirigente universitário, bem como qualquer representante docente, técnico-administrativo ou estudantil num órgão colegiado, sabe que o poder de decisão está no Ministério da Educação e Cultura/MEC, (quando não nos ministérios da área econômica ou da administração) e que uma simples portaria, um Aviso Ministerial ou um telefonema de um burocrata de terceiro escalão podem alterar ou determinar os mínimos detalhes da vida da instituição (OLIVEIRA, 1999, p. 54).

Assim, mesmo com as limitações apresentadas, nota-se que um dos desafios das universidades federais consiste em criar mecanismos que atendam a diferentes interesses:

I - Primeiramente da sociedade, que enxerga nessas instituições uma forma de retorno palpável de seus impostos, mediante o ingresso de estudantes e desenvolvimento de soluções que contribuam com mudanças locais e nacionais.

II - Em segundo da gestão governamental, que olha para as universidades de forma a implementar uma agenda que proporcione a execução de programas que lhe tragam retorno político e finalmente nos anseios internos da comunidade acadêmica, principalmente no tocante à liberdade acadêmica e desenvolvimento de pesquisa de ponta.

Pode-se destacar ainda, de forma a introduzir o próximo tópico, a estreita relação entre a autonomia e o financiamento.

Enfim, a crise mais recente e mais visível nos últimos anos: a crise institucional da universidade, que é, basicamente, a crise da autonomia (relativa) da universidade. Está em causa agora talvez o pilar da universidade moderna: a autonomia universitária. Esta se expressa, primeiro, pela crise de financiamento. A contração do orçamento social no contexto da crise do Estado providência e das políticas redistributivas atinge em cheio a Universidade pública, que passa por cortes orçamentais significativos (GROPPO, 2011, p. 46).

Assim, o item subsequente apresenta a discussão sobre os modelos de financiamento do ensino superior.

2.3 Financiamento do ensino superior

De acordo com Schofer e Meyer (2005), o acesso ao ensino superior cresceu drasticamente desde a segunda guerra mundial. O número de alunos que em 1900 era de 500 mil passou para 100 milhões no ano 2000. Diante disso, o financiamento do ensino superior tem sido amplamente discutido em vários países, tendo em vista a importância dessa modalidade de ensino para o desenvolvimento de uma nação. Refletir sobre as formas de financiamento é essencial para compreender os métodos existentes para a sustentação do ensino superior, que cresceu de forma acentuada no século XX.

No âmbito da perspectiva da dependência dos recursos, pode-se considerar o ambiente como fator influenciador das organizações, com o gerenciamento das relações externas como a chave para a sobrevivência de determinada organização. Em tal contexto há a concentração no papel gerencial para a captação de recursos para a obtenção de performance satisfatória, fator que pode ser ligado ao estudo dos modelos de financiamento (ALDRICH; PFEFFER, 1976; PFEFFER; SALANCIK, 1978).

Assim, os modelos de financiamento levam em consideração as características políticas de determinado governo. Alguns países concentram a organização do ensino superior no governo central, onde as universidades são apoiadas por intermédio de um ministério ou secretaria. Há países que tal organização ocorre de forma descentralizada, com governos subnacionais responsáveis pelas universidades. Também existem modelos mistos, com grupos de universidades financiadas pelo governo central e outras pelos governos subnacionais. O último caso concentra exemplos em diversos países organizados politicamente como repúblicas federativas, como Nigéria (EKUNDAYO; ADEDOKUN, 2009), Rússia (SCHWARTZMAN, 2015) e Brasil (SGUISSARDI, 2005). Velloso (2000) esclarece sobre a existência de quatro modelos de financiamento do ensino superior:

As formas de destinação de recursos públicos ao ensino superior podem ser agrupadas em duas categorias: financiamento básico (*core funding*) e suplementar. Interessa a primeira categoria que pode ser, grosso modo, conceitualmente subdividida em quatro modelos: incremental ou inercial, fórmulas, contratos de gestão e subsídios a alunos [...] O primeiro modelo de financiamento do ensino superior, denominado incremental ou inercial, envolve práticas de alocação de verbas segundo o orçamento do ano anterior de cada instituição, geralmente mediante negociações entre universidades e governo, sendo as decisões baseadas em critérios ad hoc que variam segundo o cenário econômico e político. O segundo modelo é o do financiamento por contratos. Neste, orientado pelos objetivos de determinada política pública, definem-se os recursos mediante contratos de gestão firmados entre instituições e governo (por vezes também com o setor privado), tendo em vista o desenvolvimento de atividades e o cumprimento de metas por ele estabelecidas. O terceiro modelo é o do financiamento público por fórmulas, que podem envolver a combinação de um largo espectro de variáveis, relativas à manutenção da instituição, como o número de docentes e de alunos em cada instituição, até indicadores tidos como de desempenho, como a relação entre a matrícula nova e o quantitativo de diplomados, passando por índices tidos como de eficiência, a exemplo das relações médias aluno/docente, por universidade ou área do conhecimento. O quarto modelo seria o do aporte de subsídios a estudantes. Na verdade, no cenário da América Latina, tal modelo situa-se na categoria de aportes complementares de recursos por parte do Estado, dado que o ensino público na região é financiado por verbas públicas, com raras exceções. Nesse modelo, as anuidades a serem pagas pelos estudantes podem ser objeto de empréstimos subsidiados por parte do Estado, sendo a dívida resgatada em alguns anos após a graduação (VELLOSO, 2000, p. 48-49).

No Brasil, o desenvolvimento e crescimento do ensino superior proporcionou a organização das universidades em grupos distintos. Inicialmente foram criadas instituições locais, como as faculdades de direito de Recife e de São Paulo. Com a centralização do poder, ocorrida a partir de 1930, foram criadas universidades mantidas pelo governo central.

Esse sistema misto de universidades públicas coexiste desde então, com universidades apoiadas pelos governos subnacionais (estados e municípios) e a rede federal de ensino superior. Há de se ressaltar que em diversas ocasiões essa lógica de financiamento público foi insuficiente para atender totalmente a demanda por acesso ao ensino superior, abrindo espaço para o crescimento de instituições privadas.

Dos quatro modelos de financiamento explicitados por Velloso (2000), dois deles se aplicam às universidades públicas brasileiras:

I - Dada a forma organizacional e o tamanho da rede federal de ensino superior (68 universidades) o modelo de fórmulas atualmente é aplicado para a manutenção das instituições. Com recursos pré-determinados pelo governo federal, o montante destinado às universidades é dividido mediante a aplicação da Matriz OCC. Os valores a serem executados com pessoal, custeio e investimento são determinados pelo governo federal e as universidades federais não possuem autonomia para aplicação diversa da determinada.

II - No caso das universidades estaduais paulistas, o modelo incremental é o que mais se aproxima da realidade dessas instituições. Anualmente o governo do estado indica na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) um percentual de arrecadação de determinado imposto para repasse a tais instituições, que possuem autonomia para a aplicação dos recursos, com um grau mais elevado de autonomia do que as universidades federais.

Os dois modelos, suas características e limitações serão detalhados de forma mais aprofundada na próxima seção. Entretanto, faz-se necessário ressaltar que nenhum deles está isento de dificuldades.

De acordo com Sguissardi (2005), os momentos de crise econômica colocam em xeque a identificação das universidades públicas como bem público ou privado/mercantil.

A crescente demanda por acesso pressiona os países a enfrentarem situações problemáticas quanto ao financiamento do ensino superior. Em tal cenário a atuação governamental para a busca de soluções varia de acordo com o contexto local, com o debate acerca da relação entre governo, universidade e setor produtivo.

Com o aumento da demanda por ensino superior, os governos tiveram de prestar mais atenção a seu custo e aos benefícios que ele traz para a sociedade. As respostas de cada país variaram de acordo com a história, cultura e regime político, mas todos tiveram de enfrentar problemas semelhantes, incluindo a escassez de recursos e a necessidade de se certificar de que o dinheiro público e o privado não estavam sendo desperdiçados em uma pirâmide de grandes dimensões. [...] Em todos os países, os governos oscilaram entre conceder mais autonomia às universidades, ou submetê-las a controles mais rígidos; entre pressioná-las a buscar recursos no mercado, ou fornecer-lhes mais recursos públicos; entre atribuir a todas as mesmas funções, ou selecionar algumas instituições para missões mais elevadas com mais recursos públicos; entre exigir delas uma ligação mais forte com o sistema produtivo, ou permitir que elas próprias definam seus objetivos e orientações de ensino e pesquisa (SCHWARTZMAN, 2015, p. 269).

O crescimento das instituições privadas de ensino superior justifica-se por alguns fatores: o primeiro reside nas crises econômicas, que pressionam os governos a conter gastos com a prestação de serviços de saúde, educação e assistência social; outro fator está no movimento que passa a enquadrar o ensino e suas diversas modalidades como um serviço mercantil, gerador de renda e de bens capitais. Lima (2011), em análise sobre as políticas promovidas pelo Banco Mundial para a educação superior dos países periféricos nos anos 1990 e na primeira década do novo século, explica a ampliação do espaço privado no setor educacional brasileiro ocorrida na década de 1990:

Ao longo da década de 1990, desencadeou-se uma ampliação do espaço privado nas atividades diretamente ligadas à produção econômica e também no campo dos direitos sociais, conquistados pelas lutas históricas da classe trabalhadora, o que gerou um aprofundamento da mercantilização da educação, particularmente da educação superior. Essa ampliação foi realizada através de dois movimentos: a) a expansão das instituições privadas, através da liberalização dos “serviços educacionais”; b) a privatização interna das universidades públicas, através das fundações de direito privado, das cobranças de taxas e mensalidades pelos cursos pagos e do estabelecimento de parcerias entre as universidades públicas e as empresas, redirecionando as atividades de ensino, pesquisa e extensão (LIMA, 2011, p. 87).

Esse debate a respeito dos modelos e fontes de financiamento universitário tem propiciado uma profunda reflexão sobre a autonomia universitária e seu reflexo no desempenho acadêmico das instituições. Em levantamento sobre o financiamento das universidades federais brasileiras, Amaral (2008) esclarece que, em 1998, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) concluiu que “o financiamento da educação superior requer recursos públicos e privados”:

O Estado mantém seu papel essencial nesse financiamento. O financiamento público da educação superior reflete o apoio que a sociedade presta a esta educação e deve, portanto, continuar sendo reforçado, a fim de garantir o desenvolvimento da educação superior, aumentar a sua eficácia e manter sua qualidade e relevância. Não obstante, o apoio público à educação superior e à pesquisa permanece essencial, sobretudo como forma de assegurar um equilíbrio na realização de missões educativas e sociais. (UNESCO; CRUB, 1999, p. 29)

O papel do estado no apoio ao ensino superior é essencial para ações que busquem combater o desequilíbrio social, com o desenvolvimento educacional. A visão da UNESCO não afasta, contudo o apoio de recursos privados, conforme destacado. Nesse sentido, surge gradualmente um movimento que indica a existência de espaço para a ação conjunta entre estado e recursos privados, para o aperfeiçoamento de ações que fortaleçam o papel das universidades.

Clark (2001) ressalta que há um crescente desequilíbrio entre as demandas efetuadas sobre as universidades e sua capacidade de responder, tendo em vista a natureza tradicional dessas instituições, principalmente no caso das universidades mantidas majoritariamente por recursos governamentais. Longe de afastar o apoio estatal, o autor destaca que as universidades precisam encontrar formas de diversificar as fontes de financiamento, para em um primeiro momento superar crises e gargalos orçamentários, e a partir de então impulsionar o constante desenvolvimento institucional mediante investimentos em pesquisa e inovação.

Essa visão é confirmada pelos estudos comparativos entre o desempenho de universidades europeias e norte-americanas citado no item 2.2:

Mas nosso principal resultado não é simplesmente que mais dinheiro ou mais autonomia seja boa para o desempenho da pesquisa. É que mais dinheiro tem muito mais impacto quando combinado com a autonomia orçamentária. Para ser mais preciso, descobrimos que ter autonomia orçamentária duplica o efeito do dinheiro adicional no desempenho da pesquisa universitária. Assim, aumentar o orçamento por aluno ajuda o desempenho da pesquisa e a autonomia orçamentária dobra esse efeito benéfico (AGHION *et al.*, 2007, p. 111, tradução nossa).

Chiang (2004), entretanto, destaca que as universidades devem de certa forma adotar uma postura cautelosa ao buscar o financiamento diversificado, para não entrarem em outro domínio que não seja o próprio, numa espécie de paradoxo, o que não contribuiria para a plena autonomia financeira.

Ao avaliar os efeitos positivos da diversificação de fontes das universidades da Europa, Estermann (2015, p. 29, tradução nossa), relata que “Finalmente, mitigando os riscos associados a uma dependência excessiva de qualquer financiador em particular, uma estrutura de renda diversificada pode, por sua vez, contribuir para o aprimoramento da autonomia institucional.”. Clark (2001) por sua vez, acredita que a diversificação de fontes de financiamento universitário pode ser estabelecida, além do aporte governamental (tido como principal fonte) por três fontes de renda, conforme abaixo:

I - Outras fontes governamentais: referem-se às transferências oriundas de outros ministérios e entes federativos que tenham interesse no desenvolvimento de pesquisas relacionadas às suas atividades, tais como agricultura, tecnologia, saneamento ambiental e desenvolvimento econômico;

II - Fontes organizadas privadas: empresas industriais em busca do desenvolvimento de soluções - essa é também a visão de Beerkens (2002) - associações profissionais e civis que promovem a educação continuada para seus membros e fundações filantrópicas que oferecem fundos específicos;

III - Renda gerada pela própria universidade: entendidas como rendas de doações e investimentos, serviços prestados e propriedade intelectual patenteada.

Ao compararem-se as fontes supracitadas ao caso das universidades federais, nota-se que as limitações impostas pelo modelo orçamentário do governo federal impedem que as instituições tenham maior autonomia na captação de recursos junto às fontes organizadas

privadas e na arrecadação de renda gerada pela própria universidade. Esse cenário será apresentado de forma mais contundente na próxima subseção.

2.3.1 O modelo de financiamento das universidades federais brasileiras

As universidades federais são entes integrantes da administração indireta federal (vinculadas ao MEC). Nesse contexto, a principal fonte de financiamento de suas despesas é o tesouro nacional, com recursos disponibilizados pelo poder executivo federal, cuja elaboração e execução orçamentária obedecem a diversos regramentos pré-estabelecidos.

Tal lógica de planejamento e execução de despesas insere as universidades federais em uma conjuntura que, do ponto de vista orçamentário, às equipara aos demais órgãos e repartições federais. Entretanto, a complexidade e velocidade das demandas universitárias não podem ser colocadas no mesmo nível das simples repartições, que em sua maioria executam despesas com mobiliário, material de expediente e locação de mão-de-obra.

Basicamente o orçamento das universidades federais é constituído por três grandes rubricas: pessoal civil (pagamento de ativos e inativos), custeio (material de consumo e outros serviços) e investimento (obras, material permanente e equipamentos). A gestão da folha de pagamento é realizada diretamente pelo governo federal, o que gera dois efeitos: de um lado as universidades estão isentas da preocupação com o pagamento de funcionários concursados (docentes e técnico-administrativos), do outro não há qualquer possibilidade de aproveitamento desses recursos em outras rubricas ou mesmo a gestão salarial dos funcionários. Resumidamente, há o seguinte cenário:

- **Recursos de pessoal:** universidades não fazem qualquer gestão;
- **Recursos de custeio e investimento:** universidades podem geri-los dentro dos parâmetros de execução orçamentária do governo federal.

Essa ausência de autonomia na gestão financeira da totalidade dos recursos destinados às universidades demonstra uma das limitações enfrentadas por essas instituições.

A distribuição dos recursos de custeio e investimento para as universidades federais é calculada através da Matriz OCC, amparada teoricamente pelo modelo de fórmulas apresentado por Velloso (2000). O governo federal, desde 1991, tem buscado estruturar um modelo sistematizado para a distribuição dos recursos às universidades federais, conforme informações do MEC:

O Ministério da Educação em 1991 apresentou a Associação Nacional dos Dirigentes de IFES (ANDIFES) uma metodologia para alocação global de recursos para as IFES. Em 1994, foi editada a Portaria 1.285/MEC, de 30 de agosto de 1994, que instituiu pela primeira vez um modelo matemático, baseado no “modelo holandês” para a distribuição de recursos de OCC para as IFES. Em 1999 o MEC desenvolveu e implantou um novo modelo de alocação de recursos orçamentários nas IFES, entendido à época como uma adaptação da forma de financiamento do sistema Inglês, onde uma de suas características era a “conceito de produtividade acadêmica”. A aplicação deste novo modelo motivou novos estudos, tanto por parte da SESu quanto pelas IFES buscando-se critérios que não se baseassem em adaptações de outros modelos vigentes e que também considerassem as necessidades básicas das instituições (MEC, 2006, p. 6).

Com remodelações no início dos anos 2000, o sistema atual de alocação orçamentária das universidades federais tem por base legal o decreto nº 7.233, de 19 de julho de 2010 (BRASIL, 2010b), que define critérios base para os parâmetros utilizados na elaboração da Matriz OCC. A portaria do MEC nº 651, de 24 de julho de 2013 (MEC, 2013), institucionalizou a Matriz OCC como instrumento de distribuição anual dos recursos destinados às universidades federais.

Figura 12 – Lógica inicial da Matriz OCC



Fonte: MEC, 2006, p.8, adaptado pelo autor.

Conforme demonstrado na figura 12, basicamente tal matriz foi idealizada para calcular a distribuição do orçamento de custeio e capital para cada universidade com base em sua participação no conjunto das universidades federais, por intermédio de uma base de dados que reflete em números a realidade das universidades (censo das universidades).

Atualmente a lógica de cálculo do orçamento básico (despesas de custeio) continua a considerar a participação de determinada universidade no conjunto das demais universidades. Na prática o MEC recebe do Ministério da Economia (ME) um determinado montante e distribui às universidades através da Matriz OCC. Tal distribuição é calculada mediante participação das universidades no total de alunos equivalentes de todas as universidades, indicador que leva em consideração variáveis ligadas às atividades educacionais nos níveis de graduação, mestrado, doutorado e residência médica, além de outras variáveis como a relação entre o número de alunos por docentes, matriculados por concluintes, cursos novos e consolidados, etc.

Os indicadores utilizados para a alocação dos recursos estão relacionados ao desempenho de cada instituição no que se refere ao número de alunos matriculados, formados e titulados. Atualmente a referida matriz se encontra regulamentada pelo artigo 4º, Decreto no 7.233, de 19/07/2010. E adota os seguintes critérios para distribuição dos recursos:

a) o número de matrículas e a quantidade de alunos ingressantes e concluintes na graduação e na pós-graduação em cada período; b) a oferta de cursos de graduação e pós-graduação em diferentes áreas do conhecimento; c) a produção institucionalizada de conhecimento científico, tecnológico, cultural e artístico, reconhecida nacional ou internacionalmente; d) o número de registro e comercialização de patentes; e) a relação entre o número de alunos e o número de docentes na graduação e na pós-graduação; f) os resultados da avaliação pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído pela Lei N. 10.861, de 14 de abril de 2004; g) a existência de programas de mestrado e doutorado, bem como respectivos resultados da avaliação pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); e h) a existência de programas institucionalizados de extensão, com indicadores de monitoramento (UFMS, 2015, p.190-191).

Conforme exposto pela Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS), outro fator de peso na matriz está relacionado ao cálculo da eficiência e qualidade acadêmica das instituições, no tocante à graduação, mestrado e doutorado (ANDIFES, 2015).

Atualmente a Matriz OCC calcula prioritariamente os recursos de custeio:

Na prática, essa metodologia é utilizada para distribuir os recursos de custeio de gestão autônoma das universidades (aqueles que não estão associados a outros programas específicos, mas ao funcionamento das instituições). O total de recursos de custeio disponíveis para as atividades correntes das universidades é alocado seguindo tal metodologia, ou seja, é rateado entre as Ifes, conforme sua parcela correspondente no total de Alunos Equivalentes do sistema federal (UNIFESP, 2017, p. 169).

Nota-se que a Matriz OCC, ao criar critérios matemáticos para a distribuição orçamentária de recursos de custeio, coloca as universidades federais em uma situação de

competição, pois a lógica de participação no número total de alunos equivalentes na prática distribui percentualmente entre as universidades um montante que está fora de seus domínios e que pode variar consideravelmente de acordo com as diretrizes governamentais e cenário econômico do país. Desta forma, a matriz irá distribuir percentualmente os recursos independentemente dos valores disponibilizados pelo MEC. Em um contexto positivo, há a possibilidade de um cenário de fartura de recursos, mas em uma situação adversa há a certeza do enfrentamento de dificuldades orçamentárias.

Conforme apontado pela UNIFESP, atualmente a matriz é utilizada para a distribuição de recursos de custeio de gestão autônoma das universidades. Tais recursos estão ligados às despesas de manutenção e funcionamento das instituições, tais como fornecimento de água e energia elétrica, manutenção predial e serviços terceirizados.

Nos últimos anos, com o declínio dos valores destinados às Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes), o MEC passou a adotar um sistema que distribui recursos além da matriz OCC, dado que os montantes não atendem plenamente às demandas apresentada pelo conjunto de instituições. Todavia, não há clareza dos critérios utilizados pelo ministério. A dinâmica consiste em suplementar recursos às universidades após a distribuição da matriz, numa espécie de reforço do custeio.

Os valores são pactuados durante a tramitação do projeto da Lei Orçamentária Anual (LOA), individualmente por cada universidade junto ao MEC, sem critérios pré-estabelecidos e transparentes. É o chamado “balcão” de negociações.

Além dessas questões, existem também os recursos com destinação pré-estabelecida, que objetivam viabilizar programas e projetos criados pelo governo federal. O Pnaes constitui-se como exemplo mais notório de programa que disponibiliza recursos para as Ifes para ações ligadas ao acesso e permanência dos estudantes nas universidades federais. Esse tipo de recurso destina-se exclusivamente para as ações do referido programa, não tendo as universidades autonomia para execução diversa. Groppo (2011, p. 46-47) destaca que “Ao mesmo tempo, se o Estado tem se tornado menos presente como financiador, entretanto, ele tem se tornado mais presente na vigilância e na intromissão em relação à aplicação e gestão deste parco financiamento”.

Diferentemente dos recursos de custeio, há certa nebulosidade em relação à lógica de distribuição dos recursos de capital, dada a singularidade de cada universidade. Fatores ligados à infraestrutura, expansão, obras e reformas em teoria são levados em consideração na distribuição dos recursos de investimento.

Na atualidade, também não existem métricas pré-estabelecidas para a alocação orçamentária e o modelo do “balcão” de negociações tem distribuído montantes de investimento bem inferiores aos do início do Reuni. Nesse sentido não há a garantia da destinação de recursos para a manutenção efetiva das universidades. No caso brasileiro, nota-se que a lógica de financiamento das universidades federais passa pelo crivo de uma agenda governamental.

Mas há sobretudo um esgotamento econômico, configurado numa crescente disfuncionalidade do sistema universitário público. Entenderemos isto mediante um raciocínio simples: não havendo mais um projeto estatal de desenvolvimento, a universidade pensada para ser um dos seus instrumentos perde sua função. Esta disfuncionalidade econômica traduz-se numa crise de muitas facetas. Em primeiro lugar, a crise financeira. Há uma certa lógica no arrocho orçamentário das universidades federais: um governo que se comporta como intermediário dos interesses dos grandes conglomerados financeiros nacionais junto ao sistema produtivo nacional certamente não vê muita razão em investir num sistema universitário cuja lógica de funcionamento é, bem ou mal, voltada ao fortalecimento desse sistema produtivo (OLIVEIRA, 1999, p. 56-57).

Assim, caso um governo não invista na rede federal de ensino superior haverá um cenário de adversidades para as universidades federais. Os acontecimentos históricos demonstram duas situações extremas, se o início do século XXI foi marcado pelo forte investimento e expansão da rede federal de ensino superior, a realidade do final do século XX foi inversa, com o sucateamento das instituições.

A despeito dessas diretrizes políticas integrantes dos discursos oficiais, os dispêndios do MEC com a educação superior, em especial aqueles destinados à manutenção da rede federal, foram sistematicamente contingenciados ao longo da década de 1990. Além disso, sua composição foi bastante alterada, à medida que se ampliaram os gastos com inativos e pensionistas, e, conseqüentemente, reduziu-se a parcela destinada ao pagamento de pessoal ativo e aos investimentos em infraestrutura. Ao se estrangular a capacidade de expansão das IFES, também se abriu caminho para o crescimento do setor privado (CORBUCCI, 2004, p. 681).

Nesse contexto as universidades federais buscam na diversificação de fontes uma alternativa para contornar os impactos da dependência governamental de recursos. Essas opções incluem a prestação de serviços diversos, a busca por aportes de outras agências governamentais para o desenvolvimento de pesquisa e inovação e o planejamento e realização de concursos públicos. O exemplo de maior destaque é a UNB, que de longe é a universidade federal que historicamente arrecada mais recursos próprios (VELLOSO; MARQUES, 2005).

De fato, não é o objetivo do presente trabalho questionar o caráter público das universidades, que conquistou avanços significativos com a democratização de acesso promovida pela recente expansão. Uma das ideias consiste em demonstrar que as universidades possuem uma variável externa (dependência do tesouro nacional) que gera muito impacto na autonomia e desenvolvimento dessas instituições.

A emenda constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016 (BRASIL, 2016), ao estabelecer o novo regime fiscal, instituiu condições mais restritivas às universidades federais no tocante à possibilidade de superávit financeiro na fonte 250 (recursos próprios), o que na prática congelou a arrecadação das universidades à previsão estabelecida na LOA. Outro aspecto que continua a impossibilitar a gestão financeira mais autônoma das universidades federais foi introduzido pela sanção da lei nº 13.800, de 4 de janeiro de 2019 (BRASIL, 2019), que autoriza a administração pública a firmar instrumentos de parceria e termos de execução de programas, projetos e demais finalidades de interesse público com organizações gestoras de fundos patrimoniais.

A Medida Provisória (MPV) nº 851, de 10 de setembro de 2018 (BRASIL, 2018) – convertida na lei nº 13.800/2019 – previa uma série de instrumentais de incentivos às atividades de ensino e pesquisa, por intermédio da alteração do artigo nº 13 da lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995 (BRASIL, 1995). A referida lei regula a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências.

O texto da MPV 851/2018 introduzia no arcabouço legal deduções no imposto de renda das pessoas jurídicas às doações efetuadas a organizações gestoras de fundo patrimonial que apoiam instituições públicas, nas áreas de ensino superior, de educação profissional e tecnológica ou instituições científicas, tecnológicas e de inovação públicas. Os referidos dispositivos seriam de grande valia para a gestão financeira das universidades federais. Todavia, a Presidência da República vetou as iniciativas amparada sob o argumento de potencial renúncia de receitas (BRASIL, 2019).

Dessa forma, constata-se que as universidades federais atualmente estão com a capacidade de geração própria de renda dificultada, com a impossibilidade de avanços na gestão financeira e consequente enfraquecimento da autonomia universitária, com possíveis reflexos no desempenho acadêmico.

Ao comparar tal sistema ao utilizado pelo governo estadual paulista notam-se diferenças na gestão financeira das universidades.

2.3.2 O caso das universidades estaduais paulistas – outro modelo

A gestão financeira das universidades estaduais de São Paulo diverge consideravelmente dos critérios utilizados pelo governo federal, a começar pela distribuição dos recursos destinados às instituições.

Desde 1989 o governo do estado de São Paulo instituiu mecanismo que vincula o orçamento das três universidades estaduais (Universidade de São Paulo - USP, Universidade Estadual de Campinas - Unicamp e Universidade Estadual Paulista - Unesp). Tal mecanismo é semelhante ao modelo incremental abordado por Velloso (2000).

Esse mecanismo é efetuado através da lei de Diretrizes orçamentárias, na qual se estabelece um percentual mínimo de recursos para essas instituições. Atualmente essa lei estabelece que o Poder Executivo transferirá para as universidades, pelo menos, o equivalente a 9,57% do ICMS (LUQUE, 2015, p. 13).

Um dos grandes diferenciais está relacionado à autonomia que essas instituições contam para a elaboração de suas peças orçamentárias. Tal grau de autonomia em comparação com as universidades federais é evidenciado abaixo:

O processo de passagem de uma universidade autônoma para uma universidade heterônoma, como tem demonstrado Daniel Schugurenski a propósito do que viria ocorrendo no Canadá e alhures (2002), adquire, no caso do Brasil, características singulares, porque, com exceção das universidades estaduais paulistas, as universidades públicas (federais, municipais) jamais gozaram de efetiva autonomia, em especial administrativa e de gestão financeira (SGUISSARDI, 2005, p. 215-216).

A determinação dos valores a serem gastos com despesas de pessoal, custeio e capital fica a cargo das universidades, evidenciando total autonomia sobre 100% do orçamento, diferentemente das universidades federais.

Desta forma, recebendo uma dotação global, as universidades paulistas passaram a controlar diretamente a folha salarial. Os resultados de uma maior autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial para as universidades paulistas foram muitos positivos e elas experimentaram um período de grande aumento de produtividade, especialmente no campo científico. A autonomia facilitou as contratações, os afastamentos para congressos, a captação de verbas para a pesquisa e para a prestação de serviços, e uma racionalização de gastos que permitiu uma melhoria de toda infra-estrutura, apesar das restrições do funcionalismo da manutenção da isonomia na questão das carreiras e, dos salários. (DURHAM, 2006, p.39).

Todavia, se em 2006 houve a constatação de avanços proporcionados pela autonomia financeira das universidades paulistas, recentemente a crise econômica evidenciou o lado frágil desse contexto, com tais universidades enfrentando sérios problemas orçamentários, o que demonstra o tamanho da responsabilidade advinda de maior autonomia no campo da gestão financeira.

Um fator que demonstra certa semelhança ao contexto federal reside na competição interna do sistema universitário por recursos, no caso paulista a vinculação de percentual do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) é dividida da seguinte forma: USP – 5,0295%; Unesp – 2,3447% e Unicamp – 2,1958%.

Tal divisão desestimula a criação e ampliação da rede estadual de ensino superior, pois no caso da criação de uma nova universidade os 9,57% do ICMS passariam a ser divididos por quatro instituições, com a consequente diminuição das fatias atualmente determinadas para as três universidades existentes.

Por outro lado, naturalmente, a discussão de expansão de vagas estará sempre atrelada às necessidades de recursos adicionais. Dessa forma, as negociações sobre expansão de vagas entre o governo e as universidades acabam por adquirir conotações não facilmente solucionáveis. Isso porque um crescimento mais acentuado de vagas nas universidades estaduais acabaria por exigir um percentual da arrecadação do ICMS maior, o que agudizaria as disputas por recursos tanto entre a educação e outros setores como também dentro da própria área educacional (LUQUE, 2015, p. 17).

Nota-se que os grandes diferenciais entre a rede federal e estadual de São Paulo residem na fixação de percentual de receita a ser distribuído entre as universidades, pois no caso das universidades federais não há qualquer parâmetro para a determinação dos valores a serem distribuídos pelo MEC por intermédio da Matriz OCC; e na gestão da totalidade do orçamento e alocação dos valores a serem executados com despesas de pessoal, custeio e capital. Entretanto, há semelhanças na lógica de competição por recursos entre as estruturas já existentes. Em análise sobre os trinta anos da autonomia universitária brasileira, Ranieri (2018) destaca a efetividade do modelo estadual paulista:

No período de trinta anos, desde a promulgação da Constituição, produziram-se, no país, três principais modelos de autonomia universitária: o das universidades privadas, o das universidades federais e o das universidades estaduais paulistas. Esse último, de longe, é o mais efetivo, dada a estrutura orçamentária e financeira que o assegura e os resultados acadêmicos e científicos apresentados (RANIERI, 2018, p. 948).

Essas diferenças e semelhanças colocam em pauta a discussão sobre o impacto do financiamento da educação superior no desempenho das instituições como um todo.

2.4 Constructos de análise

Tendo em vista o objetivo do trabalho, a apresentação do referencial teórico, bem como a metodologia a ser utilizada, chega-se aos principais fatores que integram o constructo de análise a ser observado. De forma sucinta, o quadro 3 apresenta a associação entre os constructos da pesquisa e os autores que subsidiaram o levantamento teórico:

Quadro 3 – Constructos e autores do referencial teórico

Constructos	Fatores	Autores
Autonomia	Tomada de decisão alicerçada em elementos internos e externos	BOONE <i>et al.</i> (1991); CHIANG (2004); DURHAM (2006); EKUNDAYO e ADEDOKUN (2009); ESTERMANN (2015); MURO (2005).
	Criação e encerramento de cursos	ALBORNOZ (1991); CHIANG (2004); DURHAM (2006); EKUNDAYO e ADEDOKUN (2009); ESTERMANN (2015); MURO (2005); NOKKALA e BACEVIC (2014).
	Admissão, ampliação, qualificação e titulação do corpo docente	AGHION <i>et al.</i> (2007); DURHAM (2006); NOKKALA e BACEVIC (2014); VARGHESE e MARTIN (2013).
Financiamento	Percepção da dependência governamental	CLARK (2001); CORBUCCI (2004); OLIVEIRA (1999); SGUISSARDI (2005); VELLOSO (2000); VELLOSO e MARQUES (2005).
	Diversificação de fontes de financiamento	AGHION <i>et al.</i> (2007); CHIANG (2004); CLARK (2001).
	Desempenho correlacionado ao financiamento	AGHION <i>et al.</i> (2007); ESTERMANN (2015); RANIERI (2018).

Fonte: elaborado pelo autor, com base no referencial teórico apresentado.

Com tais constructos foi realizada a análise de conteúdo, constante no capítulo 4, com a consequente verificação das proposições elencadas nos procedimentos metodológicos do trabalho, item 3.2.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente capítulo tem por finalidade apresentar os aspectos metodológicos utilizados para atingir o objetivo geral deste trabalho – identificar como os temas autonomia e financiamento estão presentes no planejamento institucional das universidades federais – por meio dos seguintes elementos constitutivos: Definições e aprovação da pesquisa (3.1), Proposições (3.2), Unidades de análise (3.3), Fonte e coleta de dados (3.4), Análise de conteúdo (3.5), Tratamento de dados (3.6) e Síntese de metodologia e procedimentos (3.7).

3.1 Definições e aprovação da pesquisa

De acordo com Masiero, Alves e Oliveira (2013, p.10): “A ausência de explicitação da abordagem metodológica indica falta ou baixa reflexão por parte dos pesquisadores no pensamento e construção do conhecimento científico.”.

“Em estudos qualitativos, o desenho de pesquisa mostra o plano, por meio de uma discussão do nosso modelo e dos nossos dados, como é pretendido usar as evidências para fazer inferências” (KING; KEOHANE; VERBA, 1994, p.118).

Tendo em vista uma das lacunas que justifica o trabalho – existência de poucos estudos voltados à análise qualitativa do financiamento e autonomia das universidades federais – o tipo de pesquisa foi definido como exploratório, descrito por Sampieri *et al.* (2006, p. 99) como “examinar um tema ou problema de pesquisa pouco estudado, dos quais se tem muitas dúvidas ou não foi abordado antes.”.

Com o objetivo de identificar como os temas autonomia e financiamento estão presentes no planejamento institucional das universidades federais e mediante a técnica de análise de conteúdo utilizada, o enfoque do trabalho é qualitativo, conforme descrição abaixo:

A origem desse tipo de pesquisa é complexa e advém de diferentes linhas teóricas apresentando como característica fundamental a possibilidade do pesquisador estudar os fenômenos no ambiente em que ocorrem, sem influências externas. Nesse sentido, a pesquisa qualitativa proporciona ao pesquisador a ênfase na natureza social da realidade, isto é, foca no entendimento dos homens sobre os fatos (MASIERO; ALVES; OLIVEIRA, 2013, p. 4).

Quanto às etapas procedimentais realizadas, Yin (2010) destaca que o estudo de caso é um dos principais métodos de procedimento utilizado nas ciências sociais.

Em relação à parte prática de coleta de dados para a obtenção dos propósitos de determinado estudo, Lakatos e Marconi (2003, p. 221-223) evidenciam que tal etapa pode ser dividida em dois grupos: documentação indireta (pesquisa documental e bibliográfica) e documentação direta, sendo a análise de conteúdo utilizada como técnica de observação direta extensiva.

Assim, resumidamente, este estudo exploratório foi classificado quanto ao enfoque como qualitativo, com a utilização do método de estudo de caso e da técnica de análise de conteúdo.

Cabe ressaltar que a presente pesquisa foi submetida ao Comitê de Ética em Pesquisa da UNIFESP, alvo de análise e aprovação pelo parecer consubstanciado nº 2826240119 em 24/01/2019.

3.2 Proposições

Para Martins e Théophilo (2009, p.65) as proposições “podem ser entendidas como uma teoria preliminar, criada pelo autor, que buscará, ao longo do trabalho, defender e demonstrar”.

Dessa forma, para orientar este trabalho foi escolhida a pergunta problema: *qual o grau de influência do financiamento na autonomia das universidades federais?*

Além da pergunta problema, foram elaboradas seis proposições que buscam analisar a interdependência entre financiamento e autonomia:

Proposição 1: *“as universidades federais entendem-se como instituições não isoladas e suas decisões levam em consideração o contexto interno e externo”*.

Proposição 2: *“as universidades federais possuem liberdade para a organização pedagógica de seus cursos e programas curriculares”*.

Proposição 3: *“as universidades federais gozam de elevada liberdade para estabelecer critérios de admissão, ampliação, qualificação e titulação do corpo docente”*.

Proposição 4: *“há a percepção institucional sobre a dependência dos recursos do governo federal”*.

Proposição 5: *“as universidades federais buscam a diversificação de fontes de financiamento”*.

Proposição 6: *“as universidades federais correlacionam o desempenho à autonomia no âmbito financeiro”*.

3.3 Unidades de análise

Existem 63 universidades federais em funcionamento no país (BRASIL, 2019), para a presente pesquisa e constituição do estudo de caso foram criados dois grupos com dez universidades, selecionadas pelos critérios elencados no quadro 4:

Quadro 4 – Critérios das unidades de análise

1º Grupo Corpo docente consolidado ou em consolidação	2º Grupo Corpo docente não consolidado
Maior percentual de docentes com titulação de doutor	Menor percentual de docentes com titulação de doutor
PDI vigente	
Duas universidades por região geográfica	

Fonte: elaborado pelo autor.

Ressalta-se que o número de instituições (vinte) foi determinado por conveniência. Quanto aos critérios adotados para a criação dos grupos, têm-se as seguintes justificativas:

I - Percentual de docentes com titulação de doutor: buscou-se identificar o nível de consolidação do corpo docente, quanto maior o percentual de titulação dos docentes de uma universidade, maior o grau de consolidação do respectivo corpo docente;

II - Duas universidades por região geográfica: buscou-se mapear de forma ampla e abrangente as unidades analisadas, com representatividade das cinco regiões geográficas do país;

III - PDI vigente: o PDI das universidades é a fonte dos dados que serão analisados. Tal critério foi inserido, pois duas universidades criadas em 2013 (UFSB e UFOB) que se encaixariam nos critérios supracitados ainda estão em fase de elaboração do PDI, sem um documento formal vigente.

As informações sobre o corpo docente das universidades federais foram extraídas da Sinopse da educação superior de 2017, publicação que faz referência a instituições, recursos humanos, cursos de graduação presenciais e a distância, processos seletivos, matrículas e concluintes, com base nos resultados do Censo da Educação Superior (INEP, 2018).

Assim, os grupos foram compostos com as instituições apresentadas no quadro 5:

Quadro 5 – Unidades de análise

1º Grupo			2º Grupo		
SIGLA	REGIÃO	% DOUTORES	SIGLA	REGIÃO	% DOUTORES
UFABC	Sudeste	100,00 %	UNIFAP	Norte	34,14%
UNIFESP	Sudeste	97,06%	UFAC	Norte	41,81%
UNILAB	Nordeste	96,08%	UFCA	Nordeste	49,68%
UFRGS	Sul	90,94%	UNIVASF	Nordeste	51,40%
UFCSPA	Sul	88,77%	UFFS	Sul	58,28%
UNB	Centro-oeste	84,16%	UFMT	Centro-oeste	58,84%
UFC	Nordeste	81,51%	UFMS	Centro-Oeste	59,96%
UFG	Centro-oeste	69,13%	UTFPR	Sul	62,04%
UFPA	Norte	67,35%	UFVJM	Sudeste	63,02%
UFRA	Norte	61,96%	UFOP	Sudeste	67,63%

Fonte: elaborado pelo autor, com base na Sinopse da educação superior 2017, INEP, 2018.

3.4 Fonte e coleta de dados

A fonte dos dados a serem analisados é o PDI das unidades de análise. Tal documento é público e pode ser acessado no site das universidades federais.

A conceituação de um PDI pode ser entendida conforme abaixo:

A expressão “Plano de Desenvolvimento Institucional” (PDI) conjuga três palavras com significados múltiplos e dimensões amplas. No contexto do PDI universitário, a palavra “Plano” implica pensamento sistemático e estruturado sobre o futuro. No entanto, para não se tornar mera especulação ou sonho, um plano precisa ser ancorado em fundamentos conceituais e metodológicos. Já a palavra “Institucional” refere-se a uma organização, interpretada como um construto físico e organizacional definido por fundamentos estruturais e operacionais. A palavra “Desenvolvimento”, que une o plano com a instituição na sigla PDI, tem conotações de mudança, evolução e crescimento, progresso e dinamismo. Todas essas associações evocadas pela palavra “Desenvolvimento” referem-se a características altamente desejáveis do processo de crescimento universitário, desde que a essência da Universidade em questão, ou seja, aquilo que a diferencia de outras e confere-lhe sua identidade, seja preservada no processo (UFABC, 2013, p. 3).

Documento norteador previsto no decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006, o PDI deve conter diversos elementos que reflitam a missão, objetivos e metas da instituição (BRASIL, 2006).

O Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), instituído pelo Ministério da Educação para as Instituições de Ensino Superior (IES) públicas e privadas, é o

principal documento de gestão administrativa e acadêmica que expressa a identidade institucional da IES, sua missão, filosofia de trabalho, diretrizes pedagógicas, estrutura organizacional e as atividades acadêmicas que desenvolve e/ou pretende desenvolver (UFVJM, 2017, p. 6).

Dessa maneira, tendo em vista o teor de tal instrumento, realizar uma análise de conteúdo com essa fonte de dados indica uma alternativa segura para a consecução dos objetivos deste trabalho.

Consequentemente, a etapa de coleta de dados consiste em importar integralmente o conteúdo do PDI de cada unidade de análise (exemplo de documentação indireta) para o software NVivo, versão 12.4, de propriedade da QSR International.

3.5 Análise de conteúdo

A instrução metodológica estipulada por Miles e Huberman (1994) indica que a análise de conteúdo dos dados coletados deve ser promovida mediante a codificação dos constructos identificados no referencial teórico. Lakatos e Marconi (2003, p. 223) ressaltam também que a análise de conteúdo “permite a descrição sistemática, objetiva e quantitativa do conteúdo da comunicação”.

Dessa forma, o quadro 6 apresenta o esquema de codificação utilizado neste estudo:

Quadro 6 – Codificação dos constructos e fatores

Constructos e fatores
AUT: Autonomia universitária AUT-DECI: Tomada de decisão alicerçada em elementos internos e externos AUT-CURS: Criação e encerramento de cursos AUT-ATDC: Admissão, ampliação, qualificação e titulação do corpo docente
FIN: Financiamento FIN-DEPG: Percepção da dependência governamental FIN-FONT: Diversificação de fontes de financiamento FIN-PERF: Desempenho correlacionado ao financiamento

Fonte: elaborado pelo autor.

Assim, a análise qualitativa dos dados, subsidiada pela codificação acima apresentada, foi realizada com o auxílio do software NVivo, que permitiu, por meio da leitura dos PDIs, selecionar e classificar o material de acordo com os constructos e fatores da pesquisa.

3.6 Tratamento de dados

Com a codificação apresentada no quadro 6, cada constructo/fator foi adicionado ao software NVivo por intermédio do recurso “nós”. Os dados analisados foram categorizados conforme os constructos/fatores levantados e cada referência enquadrada na descrição do quadro 7 foi relacionada ao(s) seu(s) constructo(s)/fator(es) correspondente(s).

O quadro 7 detalha os resultados esperados para cada constructo/fator:

Quadro 7 – Resultados esperados da análise de conteúdo por constructo/fator

Constructos	Fatores	Resultados esperados
AUT	AUT-DECI	Descreve decisões baseadas em elementos internos e externos da universidade. Interação e ações com órgãos governamentais, empresas e comunidade acadêmica.
	AUT-CURS	Descreve a dinâmica pedagógica da universidade. Planos para a abertura, expansão e revisão de cursos de graduação e pós-graduação.
	AUT-ATDC	Descreve a política de gestão da carreira docente. Perfil do corpo docente, critérios de admissão e promoção. Metas para expansão e consolidação do corpo docente.
FIN	FIN-DEPG	Descreve ações que identifiquem a dependência da universidade em relação aos recursos governamentais. Planejamento baseado na dependência governamental.
	FIN-FONT	Descreve projetos que visem à diversificação das fontes de financiamento. Planos e parcerias com entes externos que objetivem a captação de recursos além do orçamento federal.
	FIN-PERF	Descreve ações que correlacionem o desempenho da universidade com a disponibilidade de recursos financeiros.

Fonte: elaborado pelo autor.

Tendo em vista o número de unidades analisadas, bem como o quantitativo elevado de referências categorizadas e elencadas, a análise dos resultados foi constituída mediante três instrumentos:

I - Apresentação de dados quantitativos dos constructos/fatores, com a exposição dos dados por grupo analisado, a fim de demonstrar o número de referências elencadas nos PDIs de cada unidade de análise;

II - Agrupamento visual das principais expressões encontradas na análise de conteúdo, por intermédio do recurso “nuvem de palavras”, com o intuito de apresentar a relevância dos termos mais utilizados pelas unidades de análise;

III - Elaboração e apresentação de gráficos de bolhas, por grupo e em conjunto, a fim de analisar o volume (quantidade) de referências por unidade de análise, de forma a identificar a intensidade de contribuições para a discussão dos temas abordados na pesquisa, evidenciando quais unidades abordam de forma mais acentuada o assunto, bem como demonstrar quais instituições contribuem de forma reduzida, ou até mesmo não discutem o tema.

A nuvem de palavras pode ser definida como uma espécie de gráfico digital que mostra o grau de frequência das palavras em determinado texto, com a indicação visual da relevância das expressões no contexto abordado.

O gráfico de bolhas consiste em uma variação de um gráfico de dispersão, com a apresentação de dados de 3 variáveis.

Todos os gráficos de bolhas apresentados no capítulo 4 foram constituídos da seguinte forma: o eixo horizontal (x) refere-se ao número absoluto de referências elencadas pelas unidades de análise, o eixo vertical (y) reporta ao percentual de docentes doutores, e o tamanho das bolhas (z) é determinado pelo percentual de referências elencadas em relação à média das unidades constantes no gráfico.

Com tal tratamento foi possível organizar a análise de conteúdo, com a geração de informações que subsidiaram a obtenção dos objetivos específicos do estudo.

3.7 Síntese de metodologia e procedimentos

O quadro 8 apresenta a síntese metodológica e os procedimentos efetuados na realização deste trabalho:

Quadro 8 – Codificação dos constructos e fatores

Metodologia
<ul style="list-style-type: none"> • Tipo de pesquisa: exploratório, com enfoque qualitativo; • Método utilizado: estudo de caso; • Unidades de análise: vinte universidades federais brasileiras selecionadas por critérios de titulação do corpo docente e região geográfica; • Coleta de dados: análise de documentos; • Tratamento de dados: análise de conteúdo nos documentos consultados.
Procedimentos
<ul style="list-style-type: none"> • Codificação do referencial teórico em constructos; • Definição dos critérios de seleção das unidades de análise e da fonte de dados (PDIs); • Criação dos constructos/fatores no software NVivo, mediante ferramenta “nós”; • Importação dos PDIs para o software NVivo; • Análise dos PDIs e conexão de referências com os constructos/fatores; • Apresentação de dados quantitativos sobre as referências elencadas; • Elaboração de nuvens de palavras; • Elaboração de gráficos de bolhas; • Análise dos resultados por constructo/fator; • Análise das proposições; • Análise conjunta.

Fonte: elaborado pelo autor.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Este capítulo apresenta a análise dos resultados gerados por intermédio da etapa de análise de conteúdo, guiada pelos constructos baseados no referencial teórico, com o objetivo de verificar as proposições levantadas. Os procedimentos efetuados estão organizados em quatro elementos constitutivos: Informações introdutórias (4.1), Autonomia (4.2), Financiamento (4.3) e Proposições e análise conjunta (4.4).

4.1 Informações introdutórias

A análise de conteúdo foi elaborada no software NVivo conforme descrições constantes nos procedimentos metodológicos, itens 3.5 e 3.6. A tabela 4 apresenta um panorama quantitativo dos resultados obtidos:

Tabela 4 – Dados quantitativos das referências elencadas por constructo

Grupo	Unidade	AUT	AUT-DECI	AUT-CURS	AUT-ATDC	FIN	FIN-DEPG	FIN-FONT	FIN-PERF
1º Grupo	UFABC	422	25	24	16	146	10	13	7
	UNIFESP		34	17	4		21	11	0
	UNILAB		26	15	1		2	8	0
	UFRGS		22	10	5		3	5	0
	UFCSPA		7	6	5		2	3	0
	UNB		8	15	20		8	6	1
	UFC		2	7	4		0	2	0
	UFG		10	12	6		6	6	1
	UFPA		21	27	21		6	9	2
	UFRA		25	16	11		10	4	0
Subtotal			180	149	93		68	67	11
Média do grupo			18	14,9	9,3		6,8	6,7	1,1
2º Grupo	UNIFAP	526	4	4	8	147	5	1	0
	UFAC		19	23	24		3	13	0
	UFCA		19	15	11		12	12	0
	UNIVASF		11	11	8		4	0	0
	UFFS		19	22	17		12	5	0
	UFMT		20	13	8		1	2	0
	UFMS		16	36	31		14	8	0
	UTFPR		30	28	19		6	5	0
	UFVJM		12	20	12		7	18	0
	UFOP		12	31	23		9	10	0
Subtotal			162	203	161		73	74	0
Média do grupo			16,2	20,3	16,1		7,3	7,4	0
Total		948	342	352	254	293	141	141	11
Média geral			17,1	17,6	12,7		7,05	7,05	0,55

Fonte: elaborado pelo autor.

Ao todo foram elencadas 1241 referências, 948 no constructo autonomia universitária (76,39%) e 293 no constructo financiamento (23,61%). Apesar das médias, a tabela 4 mostra que os valores entre cada componente foram muito distintos e não existe uma regularidade.

Nota-se assim que as unidades de análise tratam nos PDIs de ações mais voltadas à autonomia universitária (constructo AUT), com poucas referências à questão do financiamento (constructo FIN).

Enquanto há 352 referências sobre a criação e encerramento de cursos (AUT-CURS) e 342 sobre a tomada de decisão alicerçada em fatores internos e externos (AUT-DECI), há pouquíssimas menções (somente 11) sobre a ligação entre desempenho e financiamento (FIN-PERF), com nenhuma contribuição do segundo grupo. Os dois constructos estão detalhados nas próximas seções.

4.2 Autonomia

O constructo autonomia (AUT) abrange três fatores: tomada de decisão alicerçada em elementos internos e externos (AUT-DECI), criação e encerramento de cursos (AUT-CURS) e admissão, ampliação, qualificação e titulação do corpo docente (AUT-ATDC).

A tabela 5 detalha as referências elencadas por grupo de análise:

Tabela 5 – Autonomia - fontes e referências elencadas por grupo de análise

Grupo	AUT-DECI	AUT-CURS	AUT-ATDC	Total	%
1º Grupo	180	149	93	422	44,51%
2º Grupo	162	203	161	526	55,49%
TOTAL	342	352	254	948	100%
%	36,07%	37,13%	26,80%		

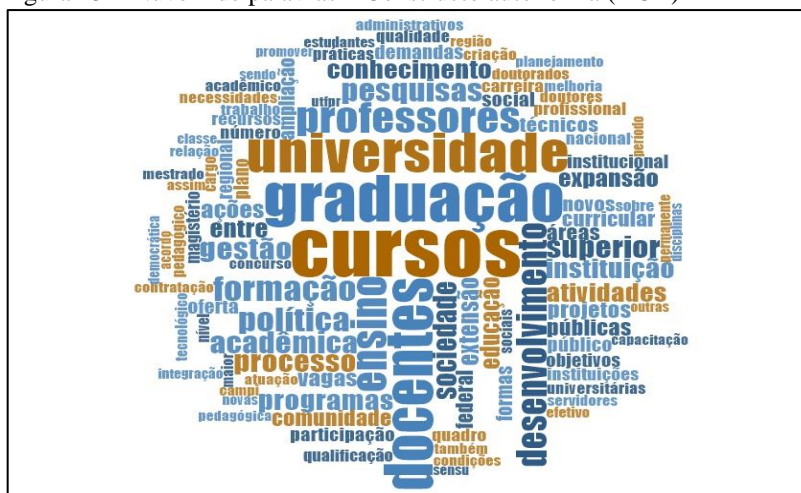
Fonte: elaborado pelo autor.

Pelos dados apresentados é possível destacar algumas informações:

- Há ligeira diferença entre os dois grupos no tocante ao número de referências elencadas;
- Os fatores AUT-DECI e AUT-CURS possuem números bem aproximados;
- O fator AUT-ATDC possui a maior diferença no número de referências elencadas entre os dois grupos, com 93 (36,61%) para o primeiro grupo e 161 (63,39%) para o segundo.

Com tais informações, inicialmente pode-se concluir que as unidades de análise majoritariamente preocupam-se com questões relacionadas às ações de cunho acadêmico e à tomada de decisão alicerçada em elementos internos e externos, com interação e ações com órgãos governamentais, empresas e a comunidade acadêmica. Quanto à dinâmica de pessoal e carreira docente, o segundo grupo discute o tema de forma mais intensa. A figura 13 resume os principais termos utilizados pelas unidades de análise:

Figura 13 – Nuvem de palavras – Constructo autonomia (AUT)



Fonte: elaborado pelo autor.

Pelas expressões reunidas na nuvem de palavras da figura 13 nota-se que os termos em destaque estão ligados às ações acadêmicas, tomada de decisão e carreira docente. Podem ser destacadas as palavras “cursos”, “graduação”, “universidade”, “docentes” e “desenvolvimento”.

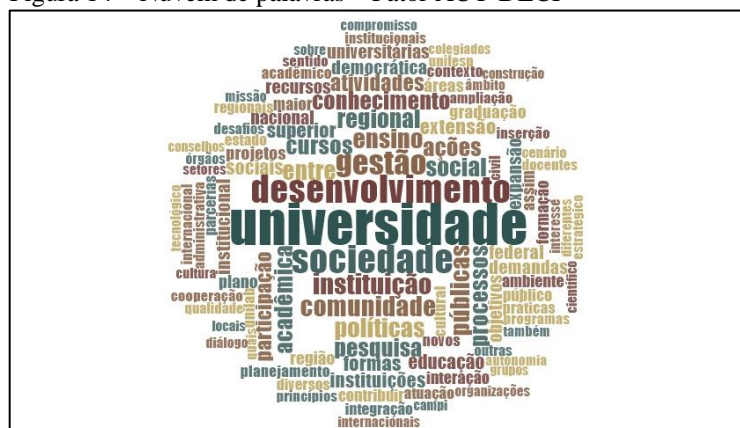
As próximas subseções destacam as principais referências elencadas por fator, de forma a demonstrar a conexão entre o conteúdo analisado e o referencial teórico já apresentado. Todas as referências estão em consonância com os resultados esperados descritos no quadro 7.

4.2.1 Tomada de decisão alicerçada em elementos internos e externos

O fator codificado como AUT-DECI leva em consideração ações da universidade que a situem como uma instituição não isolada, em constante interação com componentes e atores internos e externos, para uma tomada de decisão mais eficiente.

A figura 14 reúne as principais expressões apresentadas pelos dois grupos analisados:

Figura 14 – Nuvem de palavras – Fator AUT-DECI



Fonte: elaborado pelo autor.

Nota-se a presença de termos como “universidade”, “desenvolvimento”, “comunidade”, “sociedade”, “gestão” e “democrática”. Com o auxílio de conectivos é possível formar a frase “Desenvolvimento e gestão da universidade com a sociedade”.

Não há diferenças significativas no número de referências elencadas entre os dois grupos, com 180 (52,63%) para o primeiro grupo e 162 (47,37%) para o segundo.

No caso do primeiro grupo, a figura 15 apresenta a seguinte nuvem de palavras:

Figura 15 – Nuvem de palavras 1º grupo – Fator AUT-DECI



Fonte: elaborado pelo autor.

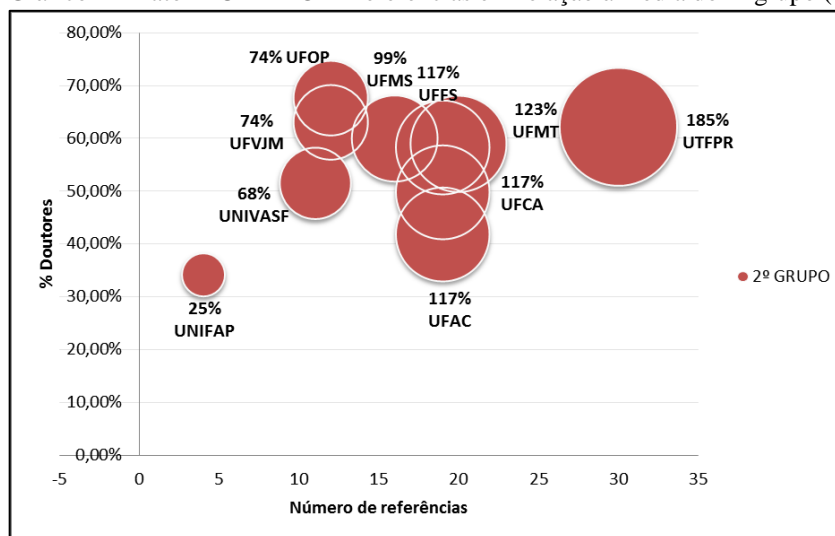
Nota-se pelas expressões apresentadas, e com base nas referências analisadas, que o grupo em questão busca estabelecer como modelo de atuação o desenvolvimento de relações com entes externos à instituição (sociedade), com o objetivo de alcançar interesses comuns.

Em consonância com a visão de Chiang (2004), as unidades de análise compreendem a importância de estabelecer relações com outras instituições utilizando critérios próprios, de acordo com princípios e finalidades da própria universidade.

Tais referências e ações pautadas em princípios democráticos de gestão e participação reforçam os preceitos estabelecidos por Boone *et al.*(1991).

A média de referências elencadas pelas unidades do segundo grupo foi 16,2. O gráfico 4 demonstra que a universidade com menor percentual de docentes doutores (UNIFAP) contribuiu de forma menos acentuada com o assunto (25% em relação à média do grupo). Também é possível destacar que quatro universidades abordaram o tema com intensidade semelhante (UFAC – 117%, UFCA – 117%, UFFS – 117% e UFMT – 123%).

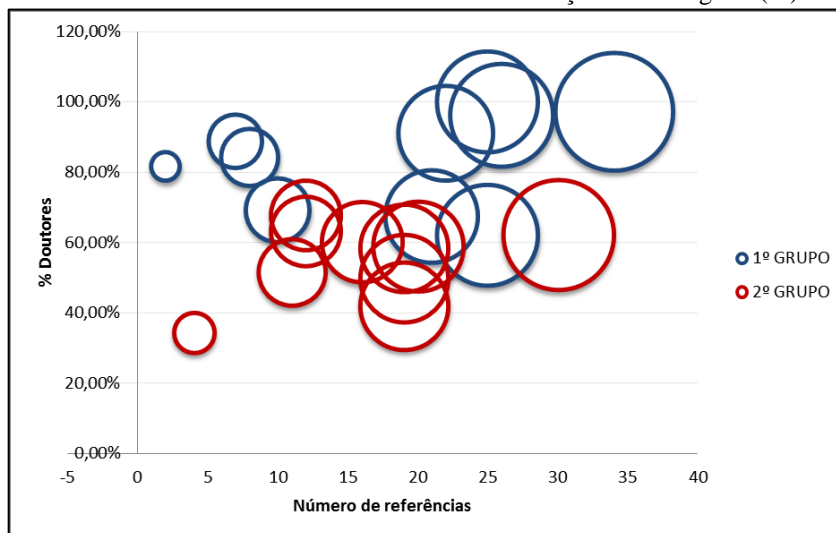
Gráfico 4 – Fator AUT-DECI - Referências em relação à média do 2º grupo (%)



Fonte: elaborado pelo autor.

O gráfico 5 apresenta análise conjunta, relacionada à média geral de contribuições:

Gráfico 5 – Fator AUT-DECI - Referências em relação à média geral (%)



Fonte: elaborado pelo autor.

Assim, demonstra-se que no contexto da tomada de decisão alicerçada em elementos internos e externos, as unidades de análise do primeiro grupo, com destaque para as de maior percentual de docentes doutores, contribuíram de forma mais acentuada para a discussão.

No geral é possível afirmar que todas as ações descritas pelas universidades estão em consonância com o referencial teórico apresentado.

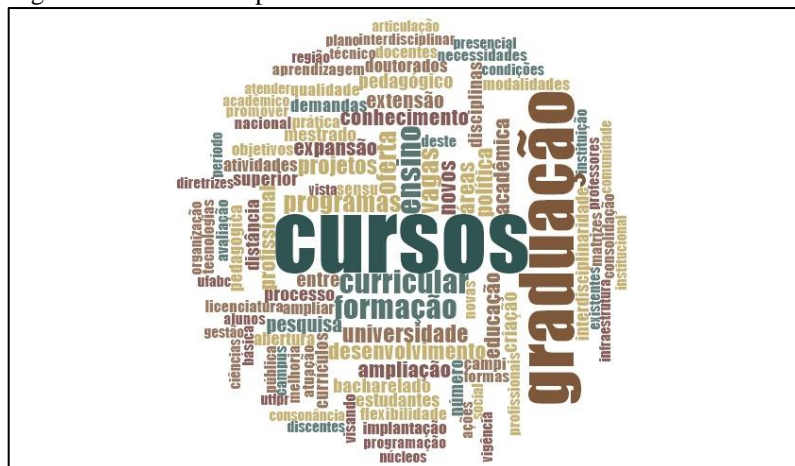
4.2.2 Criação e encerramento de cursos

O fator codificado como AUT-CURS descreve a dinâmica pedagógica da universidade, por intermédio de planos para a abertura, expansão e revisão de cursos de graduação e pós-graduação.

Há uma ligeira diferença no número de referências elencadas entre os dois grupos, com 149 (42,32%) para o primeiro grupo e 203 (57,68%) para o segundo.

A nuvem de palavras constante à figura 17 demonstra as principais expressões apresentadas pelos dois grupos analisados:

Figura 17 – Nuvem de palavras – Fator AUT-CURS

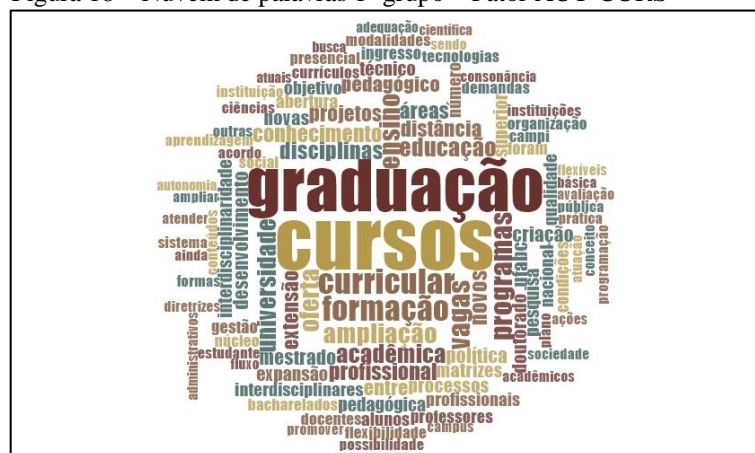


Fonte: elaborado pelo autor.

Destaca-se a presença de termos como “cursos”, “graduação”, “ensino”, “expansão” e “ampliação”. Com o auxílio de conectivos pode-se formar a frase “Ampliação do ensino com expansão de cursos de graduação”.

No caso do primeiro grupo, a figura 18 apresenta a seguinte nuvem de palavras:

Figura 18 – Nuvem de palavras 1º grupo – Fator AUT-CURS



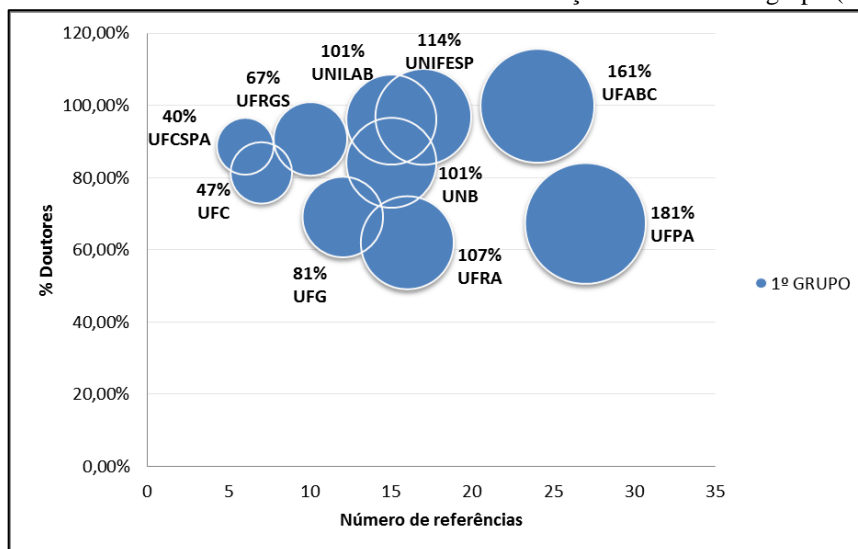
Fonte: elaborado pelo autor.

As ações propostas destacam a autonomia das universidades para a determinação de medidas relacionadas à criação e ampliação de cursos, flexibilização de currículos e oferta de disciplinas à distância.

Tais contribuições ressaltam os conceitos de Albornoz (1991), Chiang (2004) e Durham (2006). Conforme abordado no referencial teórico, o âmbito acadêmico da autonomia universitária é onde as universidades federais gozam de mais liberdade na determinação de ações.

A média de referências elencadas pelas unidades do primeiro grupo foi 14,9. O gráfico 6 demonstra que a UFPA (181%) e a UFABC (161%) contribuíram de forma mais intensa com o assunto, entretanto a UFCSPA (40%) contribuiu de forma mais tímida (6 referências).

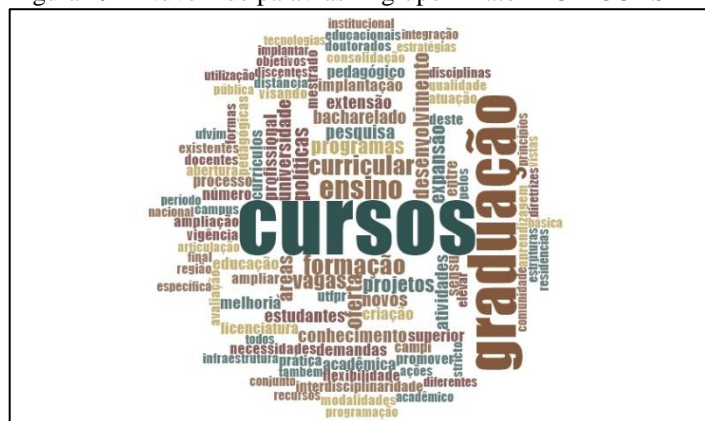
Gráfico 6 – Fator AUT-CURS - Referências em relação à média do 1º grupo (%)



Fonte: elaborado pelo autor.

Assim, as unidades de análise do segundo grupo contribuem com a temática, no tocante ao conteúdo, de forma semelhante ao primeiro grupo. Conforme figura 19:

Figura 19 – Nuvem de palavras 2º grupo – Fator AUT-CURS

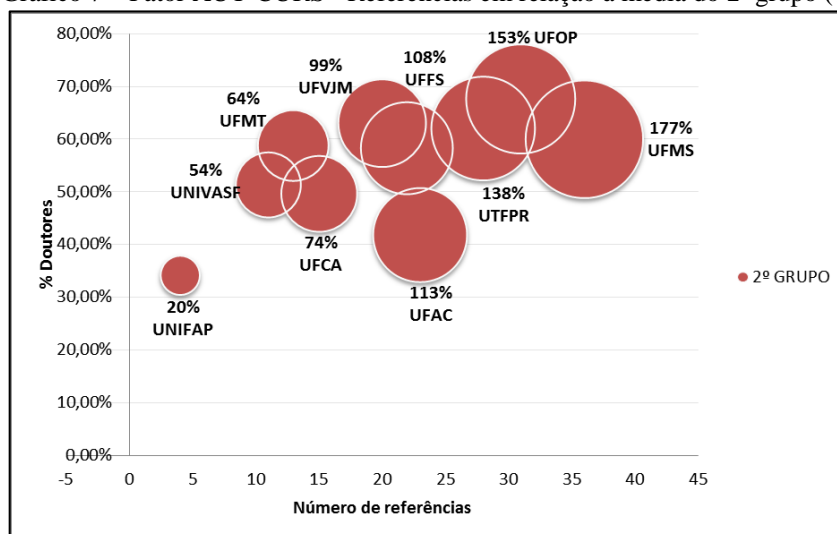


Fonte: elaborado pelo autor.

Observa-se que as expressões destacadas são semelhantes às do primeiro grupo e as referências elencadas confirmam o elevado grau de autonomia acadêmica das universidades federais, pois estão de acordo com a visão de Ekundayo e Adedokun (2009) e Muro (2005).

A média de referências elencadas pelas unidades do segundo grupo foi 20,3. O gráfico 7 demonstra que novamente a universidade com menor percentual de docentes doutores (UNIFAP) contribuiu de forma menos acentuada com o assunto (20% em relação à média do grupo). Também é possível destacar que três universidades abordaram o tema com mais intensidade (UFMS – 177%, UFOP – 153% e UTFPR – 138%).

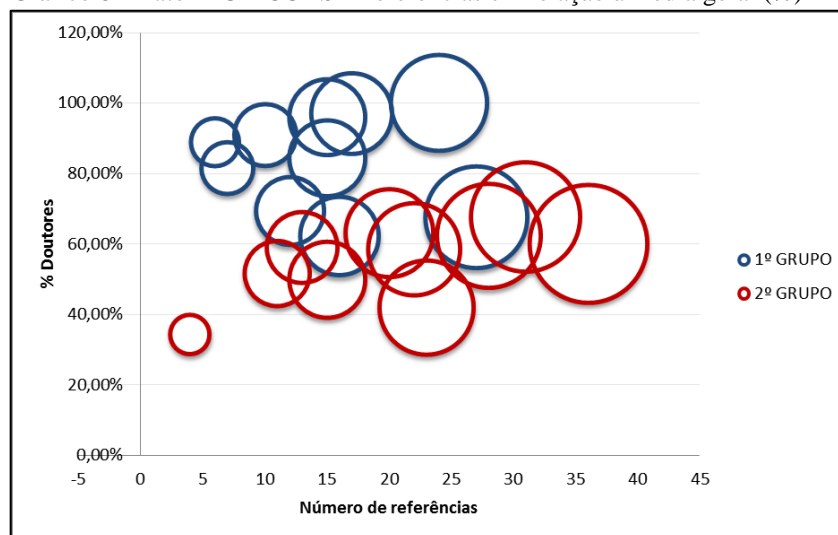
Gráfico 7 – Fator AUT-CURS - Referências em relação à média do 2º grupo (%)



Fonte: elaborado pelo autor.

O gráfico 8 apresenta comparação entre os dois grupos, relacionada à média geral de contribuições:

Gráfico 8 – Fator AUT-CURS - Referências em relação à média geral (%)



Fonte: elaborado pelo autor.

A média geral, com todas as contribuições, foi 17,6. Podem-se destacar as contribuições da UFMS (205%) e da UFOP (176%), ambas do segundo grupo e da UFPA (153%) e UFABC (136%) do primeiro grupo. Demonstra-se, portanto, que no contexto pedagógico as unidades de análise do segundo grupo contribuíram de forma mais acentuada para a discussão.

4.2.3 Admissão, ampliação, qualificação e titulação do corpo docente

O fator codificado como AUT-ATDC aborda ações voltadas à política de gestão da carreira docente, perfil do corpo docente, critérios de admissão e promoção, além de metas para expansão e consolidação do corpo docente.

Há diferenças que merecem destaque entre os dois grupos de unidades de análise. Inicialmente pode-se dizer que tais discrepâncias podem ser justificadas pelo perfil diverso do corpo docente dos dois grupos, o primeiro com a maioria dos docentes doutores, enquanto que no segundo a carreira acadêmica dos docentes ainda não está consolidada.

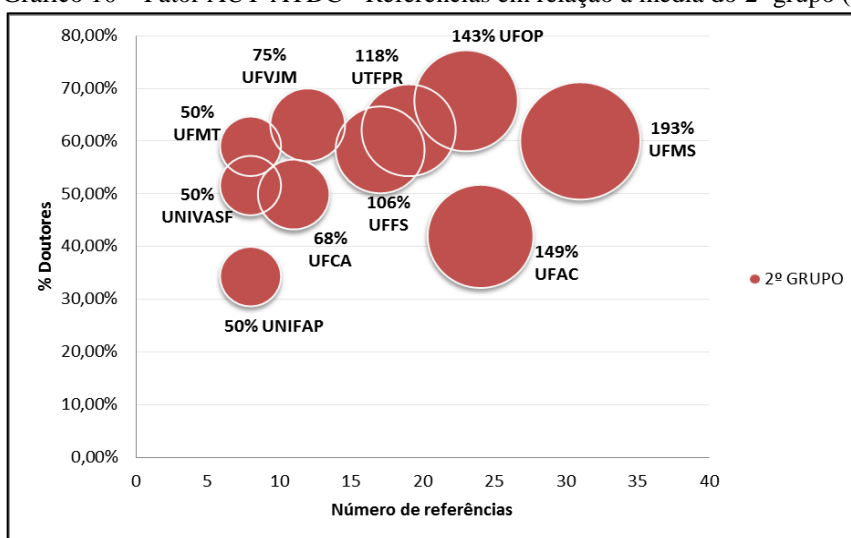
Assim, há diferenças significativas quanto ao número de referências elencadas entre os dois grupos, com 93 (36,61%) para o primeiro grupo e 161 (63,39 %) para o segundo.

Cientes de tais limitações, tais instituições buscam na figura do professor visitante contribuições para o desenvolvimento de seus programas de pós-graduação *stricto sensu*, por intermédio da admissão de profissionais com competência comprovada, a fim de auxiliarem no aprimoramento das atividades acadêmicas.

Embora as universidades federais não tenham autonomia no tocante à fixação de salários, observa-se que os critérios de admissão (viabilizada mediante concurso público e/ou processo seletivo simplificado) podem ser determinados de forma autônoma pelas instituições, principalmente no relacionado à experiência e titulação dos docentes. Esse cenário está parcialmente de acordo com a visão de Aghion *et al.* (2007).

A média de referências elencadas pelas unidades do segundo grupo foi 16,1. O gráfico 10 demonstra que três universidades contribuíram de maneira semelhante ao tema (UNIFAP, UNIVASF e UFMT), com 50% de referências em relação à média do grupo. Destaca-se também a intensidade de contribuições da UFMS, com quase o dobro de referências elencadas em comparação com a média do grupo (193%).

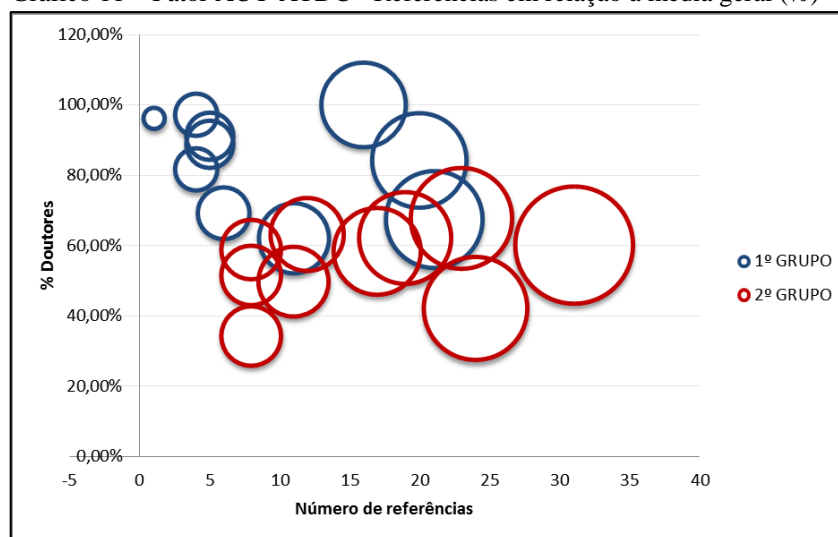
Gráfico 10 – Fator AUT-ATDC - Referências em relação à média do 2º grupo (%)



Fonte: elaborado pelo autor.

A média geral, com todas as contribuições, foi 12,7. Pode-se destacar pelas informações do gráfico 11 que as universidades com menor percentual de docentes doutores contribuíram de maneira mais acentuada com o assunto. Enquanto no primeiro grupo a UNILAB contribuiu com apenas uma referência (8% em comparação com a média geral), as menores contribuições do segundo grupo foram de 63% em relação à média geral, com as três universidades supracitadas (UNIFAP, UNIVASF e UFMT).

Gráfico 11 – Fator AUT-ATDC - Referências em relação à média geral (%)



Fonte: elaborado pelo autor.

Tal cenário é reflexo da constante preocupação com a admissão de novos profissionais para a consolidação do quadro docente das instituições, além das contratações de professores visitantes qualificados para a colaboração em programas de pós-graduação e também em ações de pesquisa.

4.3 Financiamento

O constructo financiamento (FIN) abrange três fatores: percepção da dependência governamental (FIN-DEPG), diversificação de fontes de financiamento (FIN-FONT) e desempenho correlacionado ao financiamento (FIN-PERF).

A tabela 6 detalha as referências elencadas por grupo de análise:

Tabela 6 – Financiamento - fontes e referências elencadas por grupo de análise

Grupo	FIN-DEPG	FIN-FONT	FIN-PERF	Total	%
1º Grupo	68	67	11	146	49,93%
2º Grupo	73	74	0	147	50,07%
TOTAL	141	141	11	293	100%
%	48,12%	48,12%	3,76%		

Fonte: elaborado pelo autor.

Pelos dados apresentados é possível destacar algumas informações:

- Não há diferenças expressivas entre os dois grupos no tocante ao número total de referências elencadas;

- O fator FIN-PERF possui somente onze referências elencadas nos documentos analisados (3,76%);
- Há exatidão no número de referências elencadas nos fatores FIN-DEPG (48,12%) e FIN-FONT (48,12%), todavia o segundo grupo contribuiu de forma mais elevada com os fatores.

A figura 23 demonstra as principais expressões utilizadas pelas unidades de análise, destacam-se os termos “recursos”, “universidade”, “orçamento”, “parcerias” e “receitas”:

Figura 23 – Nuvem de palavras – Constructo financiamento (FIN)



Fonte: elaborado pelo autor.

Com tais informações, inicialmente pode-se concluir que embora a maioria das unidades de análise não correlacionem o desempenho com o financiamento, há certa preocupação com a dependência dos recursos governamentais, aliada com a perspectiva de diversificação das fontes de financiamento, por intermédio da captação de recursos junto a outros órgãos e instituições (públicas e privadas). Com o auxílio de conectivos é possível formar a frase “Desenvolvimento da universidade com recursos do orçamento federal e outras receitas”.

4.3.1 Percepção da dependência governamental

O fator codificado como FIN-DEPG descreve ações que identifiquem a dependência da universidade em relação aos recursos governamentais, com o planejamento baseado na dependência governamental.

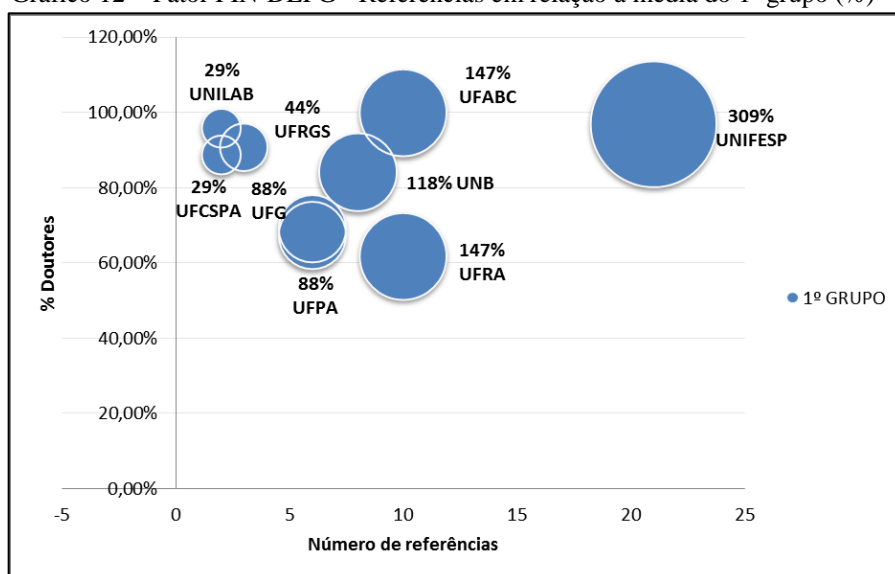
Quanto ao planejamento e a origem governamental dos recursos, as universidades em geral procuram estabelecer projetos de expansão e consolidação que considerem o contexto externo de dependência.

Constata-se a preocupação com as variáveis e condições externas à universidade, conforme descrito por Sguissardi (2005).

Corbucci (2004) ressalta que cenários econômicos adversos tendem a impulsionar movimentos por parte do governo federal que objetivem o contingenciamento de recursos para a manutenção da rede federal de ensino superior.

A média de referências elencadas pelas unidades do primeiro grupo foi 6,8. O gráfico 12 demonstra que a UNIFESP contribuiu de forma muito mais acentuada que as demais instituições, com 309% de referências em relação à média do grupo, a segunda universidade com mais contribuições foi a UFABC, com 147%. Tais universidades possuem o maior percentual de docentes doutores entre as unidades analisadas. Por outro lado a UFC foi a única universidade que não destacou em seu PDI a dependência governamental.

Gráfico 12 – Fator FIN-DEPG - Referências em relação à média do 1º grupo (%)

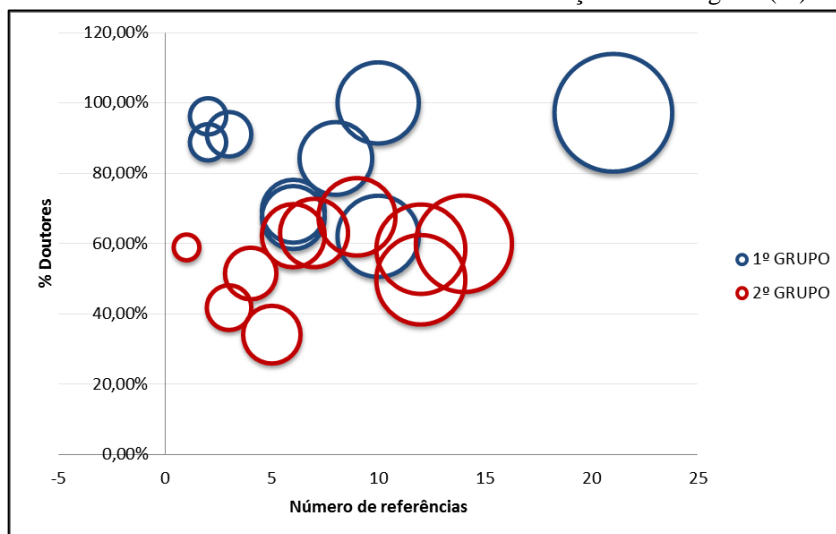


Fonte: elaborado pelo autor.

As referências do segundo grupo apresentam constatações semelhantes. As unidades destacam também a dependência governamental no tocante à lógica orçamentária de financiamento da União, com a inserção das universidades no mesmo rol das demais instituições integrantes da administração pública direta e indireta.

O gráfico 14 apresenta análise conjunta, relacionada à média geral de contribuições:

Gráfico 14 – Fator FIN-DEPG - Referências em relação à média geral (%)



Fonte: elaborado pelo autor.

A média de contribuições com todas as unidades de análise foi 7,05. Mesmo constando no grupo que menos contribuiu com o assunto, a UNIFESP destaca-se com a dedicação dada ao tema, as 21 referências elencadas representam 298% em relação à média geral. Na outra ponta podem ser lembradas a UFMT (1 referência – 14%), UNILAB e UFCSPA (2 referências – 28%), e UFAC e UFRGS (3 referências – 43%).

Embora a UFC não aborde a temática, constata-se que a maioria das unidades de análise registra em seus PDIs a percepção sobre a dependência dos recursos governamentais, conforme destacado por Oliveira (1999), Clark (2001) e Velloso e Marques (2005).

4.3.2 Diversificação de fontes de financiamento

O fator codificado como FIN-FONT descreve projetos que visem à diversificação das fontes de financiamento, mediante planos e parcerias com entes externos que objetivem a captação de recursos além do orçamento federal.

A figura 27 demonstra as principais expressões utilizadas nas referências relacionadas ao referido fator, nota-se a presença de termos como “ampliar”, “fomento”, “desenvolvimento” e “pesquisas”. Com o auxílio de conectivos é possível até formar a frase “Ampliar recursos de fomento ao desenvolvimento de pesquisas”.

A figura 28 demonstra as principais expressões elencadas no tocante à diversificação de fontes de financiamento.

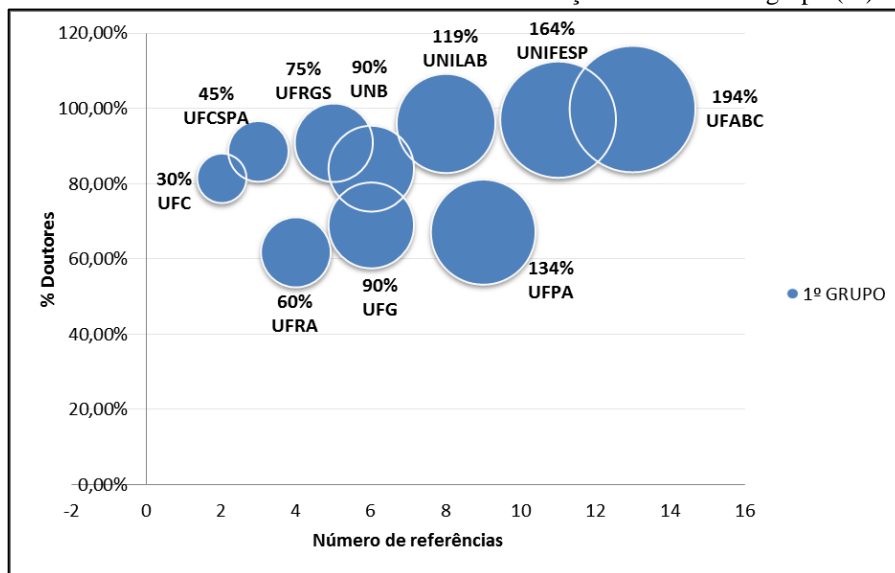
Nota-se que as expressões não são muito diferentes da análise do fator como um todo (figura 27), tal semelhança justifica-se pelo conteúdo das contribuições dos dois grupos analisados.

As unidades de análise do primeiro grupo preocupam-se com a diversificação das fontes de financiamento, com o desenvolvimento de projetos e metas ligadas à captação de recursos para investimento em pesquisa e pós-graduação.

Aghion *et al.* (2007) destacam que a combinação entre diversas fontes de financiamento e autonomia no âmbito financeiro contribui para a elevação do desempenho em pesquisa nas universidades.

A média de referências elencadas pelas unidades do primeiro grupo foi 6,7. O gráfico 15 demonstra que a UFABC (184%) e a UNIFESP (194%) contribuíram de forma mais intensa com o assunto, conforme explicitado anteriormente, as duas universidades possuem o maior percentual de docentes doutores.

Gráfico 15 – Fator FIN-FONT - Referências em relação à média do 1º grupo (%)

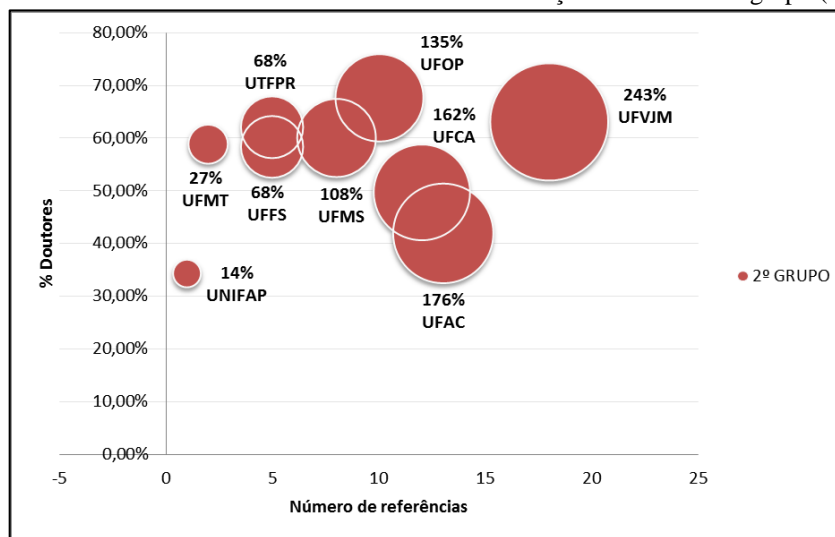


Fonte: elaborado pelo autor.

Destaque também para a UFPA (134%), instituição da região Norte com maior percentual de docentes doutores. Por outro lado a UFC (2 referências – 30%) apresentou nesse fator suas únicas contribuições no tocante ao constructo financiamento.

corpo docente tem perfil mais consolidado do que todas as demais instituições selecionadas das outras regiões. Ao mesmo tempo em que foram enquadradas no segundo grupo e possuem o maior percentual de docentes doutores entre as universidades selecionadas, apresentam números maiores que a UFRA (61,96%), décima selecionada para o primeiro grupo, devido aos critérios regionais de seleção.

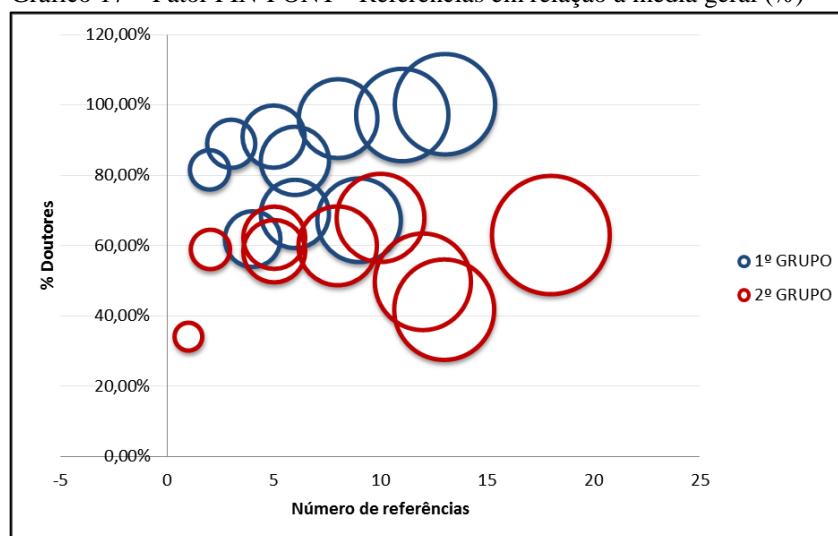
Gráfico 16 – Fator FIN-FONT - Referências em relação à média do 2º grupo (%)



Fonte: elaborado pelo autor.

A média geral, com todas as contribuições, foi 7,05. Podem-se destacar as contribuições da UFVJM (255%) e da UFAC (184%), ambas do segundo grupo e da UFABC (184%) e UNIFESP (156%) do primeiro grupo.

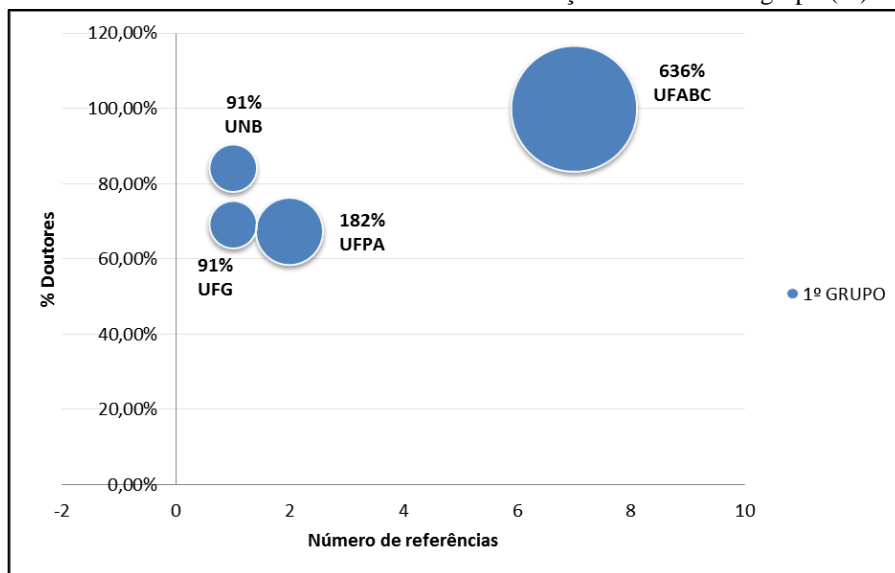
Gráfico 17 – Fator FIN-FONT - Referências em relação à média geral (%)



Fonte: elaborado pelo autor.

Pode-se concluir que poucas unidades de análise identificam o potencial existente entre o financiamento e o desempenho acadêmico, mas a maioria ainda não propõe ou pauta o tema.

Gráfico 18 – Fator FIN-PERF - Referências em relação à média do 1º grupo (%)



Fonte: elaborado pelo autor.

O gráfico 18 demonstra que a UFABC é a instituição que pauta o assunto com a maior intensidade entre todas as unidades de análise do estudo.

Tendo em vista a singularidade dos números desse fator (somente 11 contribuições) e diferentemente das análises anteriores, constituídas a partir das nuvens de palavras, a presente análise foi concebida de forma a apresentar as principais referências elencadas, com a construção da argumentação a partir do detalhamento dos textos.

Embora os números demonstrem a baixa percepção sobre o potencial existente entre o financiamento e o desempenho acadêmico das universidades, as poucas evidências encontradas demonstram a importância do tema para as instituições em questão, o trecho abaixo traduz essa constatação:

Excelência tem um custo alto. Para atingir e manter um patamar de excelência, a Universidade precisa de fartos recursos financeiros, disponíveis de forma contínua, não apenas durante a fase da sua criação. Para garantir a disponibilidade desses recursos, a Universidade não pode depender exclusivamente de uma única fonte de receita (UFABC, p. 33-34).

A UFG ressalta que o recente cenário de expansão universitária alterou a dinâmica da universidade, com novas demandas que influenciam diretamente a importância dos recursos para a prestação de serviços à sociedade com qualidade:

Entretanto, há que se reconhecer a ampliação do acesso e diversificação do perfil dos estudantes da UFG criaram novas demandas e novos desafios, tanto em termos acadêmicos quanto no que diz respeito à necessidade de maiores investimentos para a manutenção, com qualidade, das atividades de ensino, pesquisa e extensão nas universidades (UFG, 2012, p. 19).

No contexto da região Norte do país, a UFPA destaca que o desempenho de suas atividades junto à sociedade está diretamente ligado à disponibilidade de recursos:

Para realizar adequadamente a sua função, a UFPA deve possuir os recursos suficientes e o capital humano necessário para atuar com eficiência, eficácia e efetividade em benefício da sociedade amazônica, portanto, para atuar de forma positiva em favor da sociedade, é importante a adoção de ferramentas que orientem a administração na melhoria de seu desempenho (UFPA, 2016, p. 17).

Do ponto de vista conceitual, a UFABC propõe-se a debater a Matriz OCC, com foco na autonomia universitária, de forma a sinalizar ao sistema federal de ensino superior a construção de um novo entendimento sobre a autonomia, com abrangência dos fatores ligados ao financiamento da rede, corroborando a visão de Aghion *et al.* (2007) e Estermann (2015):

A debatida Matriz de Alocação de Recursos do Ministério da Educação busca, a partir da formulação de um modelo matemático complexo, alocar a quantidade de recursos necessários para a manutenção e desenvolvimento das instituições federais de ensino superior constantes no sistema. Embora este modelo considere diversas variáveis que ilustram o funcionamento das universidades, está distante de permitir que as especificidades de cada uma das instituições figurem no rol de variáveis potenciais para a alocação de recursos. Desta forma, a discussão da autonomia universitária, com o olhar da necessidade de outras formas e fontes de financiamento institucional, está presente, tanto nas questões conceituais para o desenvolvimento institucional, quanto no cotidiano operacional das instituições, refletindo as incongruências entre as necessidades das universidades e a legislação vigente. [...] Da mesma maneira, a universidade deve buscar soluções compatíveis para a captação de recursos e sua utilização para o desenvolvimento econômico, quem sabe até sinalizando ao sistema federal de ensino superior um novo entendimento sobre a autonomia universitária, sob a ótica dos recursos (UFABC, p. 105-106).

Assim, embora a UFABC se destaque no debate proposto e de alguma forma sinalize de maneira vanguardista a discussão sobre o modelo de financiamento, constata-se que a maioria das unidades de análise não registra em seus PDIs qualquer indicação de correlação entre desempenho acadêmico e financiamento.

4.4 Proposições e análise conjunta

Com o referencial teórico exposto, constructos e fatores gerados e conteúdos analisados de acordo com as etapas metodológicas pré-determinadas, passa-se à etapa de verificação das seis proposições levantadas no item 3.2 e análise conjunta para a compreensão da pergunta problema do presente estudo.

4.4.1 Análise da proposição 1

Os conteúdos analisados no item 4.2.1 permitem concluir pela confirmação da proposição 1: *“As universidades federais entendem-se como instituições não isoladas e suas decisões levam em consideração o contexto interno e externo”*.

Os dois grupos de unidades analisadas destacam em seus PDIs ações que evidenciam de forma geral o entendimento sobre a atuação ampla das universidades, com decisões e projetos inseridos em contexto interno e externo.

Há diversas contribuições que versam sobre a inserção social das universidades e a importância do relacionamento com a sociedade.

Nesse contexto as universidades com maior percentual de docentes doutores contribuíram de forma mais intensa com a temática.

No geral, as universidades federais demonstram ciência do papel social que devem desenvolver e planejam-se para contribuir com o desenvolvimento regional e nacional.

Portanto, conclui-se que as universidades federais entendem-se como instituições não isoladas e suas decisões levam em consideração o contexto interno e externo, com a confirmação da proposição 1.

4.4.2 Análise da proposição 2

Os conteúdos analisados no item 4.2.2 permitem concluir pela confirmação da proposição 2: *“As universidades federais possuem liberdade para a organização pedagógica de seus cursos e programas curriculares”*.

Embora haja uma ligeira diferença na intensidade de contribuições entre os dois grupos, com mais referências elencadas pelas universidades com menor percentual de docentes doutores, os dois grupos de unidades analisadas descrevem em seus PDIs a dinâmica

pedagógica da universidade, por intermédio de planos para a abertura, expansão e revisão de cursos de graduação e pós-graduação.

Destaca-se ainda o elevado grau de autonomia acadêmica das universidades federais, que possuem liberdade para a autodeterminação de grades e matrizes curriculares.

Portanto, conclui-se que as universidades federais possuem liberdade para a organização pedagógica de seus cursos e programas curriculares, com a confirmação da proposição 2.

4.4.3 Análise da proposição 3

Os conteúdos analisados no item 4.2.3 permitem concluir pela não confirmação da proposição 3: *“As universidades federais gozam de elevada liberdade para estabelecer critérios de admissão, ampliação, qualificação e titulação do corpo docente”*.

Os dois grupos de unidades analisadas destacam em seus PDIs ações voltadas à política de gestão da carreira docente, perfil do corpo docente, critérios de admissão e promoção, além de metas para expansão e consolidação do corpo docente.

Todavia há diferenças entre os dois grupos analisados, as universidades com corpo docente consolidado ou em consolidação preocupam-se mais com o processo de capacitação e qualificação de seus docentes enquanto que as universidades com corpo docente não consolidado traçam metas para alcançar tal consolidação. Tal cenário reflete-se na intensidade de contribuições do segundo grupo, que contribuiu de maneira mais incisiva com o assunto.

O fato de as universidades federais não possuírem autonomia para a fixação de salários e expansão em números absolutos do corpo docente, limitação imposta pela dinâmica estabelecida pelo governo federal por intermédio do banco de professores-equivalente, constitui-se como agravante de grandes proporções para as universidades.

A função docente é essencial para o desenvolvimento de todas as dinâmicas universitárias. O número absoluto de docentes em uma instituição está diretamente ligado às ações pedagógicas, como número de cursos, programas de pós-graduação, iniciativas de pesquisa, ações extensionistas e propostas de desenvolvimento institucional. Quanto à questão salarial, atualmente as instituições interioranas enfrentam desafios no tocante à atratividade de profissionais para a consolidação do corpo docente. Ter autonomia para a gestão do número de docentes e para a fixação de salários proporcionaria às universidades um novo patamar de responsabilidade institucional, com o estabelecimento de ações concretas de desenvolvimento.

Assim, conclui-se que embora as universidades gozem de elevada liberdade para estabelecer critérios de admissão, qualificação e titulação do corpo docente, a ampliação do número de docentes é limitada por um fator externo às universidades, sem qualquer autonomia para a elevada liberdade de contratação de docentes, com a não confirmação da proposição 3.

4.4.4 Análise da proposição 4

Os conteúdos analisados no item 4.3.1 permitem concluir pela confirmação da proposição 4: *“Há a percepção institucional sobre a dependência dos recursos do governo federal”*.

Os dois grupos de unidades analisadas descrevem em seus PDIs ações que identificam a dependência da universidade em relação aos recursos governamentais, com o planejamento baseado na dependência governamental. Embora uma unidade de análise não aborde o tema de forma institucional (UFC), não há diferenças significativas entre os dois grupos selecionados, pois a maioria das unidades de análise preocupa-se com tal dependência e seus possíveis desdobramentos. Algumas unidades de análise destacam a inserção das universidades federais no universo da administração pública, com a elaboração anual da peça orçamentária realizada pelo governo federal por intermédio da LOA.

O modelo de financiamento baseado em fórmulas também é abordado com a descrição das variáveis da Matriz OCC. A UNIFESP demonstra disposição para encabeçar o debate a respeito da dependência governamental, com diversas contribuições sobre os desdobramentos de tal contexto em seu planejamento institucional. Portanto, conclui-se que há a percepção institucional sobre a dependência dos recursos do governo federal, com a confirmação da proposição 4.

4.4.5 Análise da proposição 5

Os conteúdos analisados no item 4.3.2 permitem concluir pela confirmação da proposição 5: *“As universidades federais buscam a diversificação de fontes de financiamento”*.

Embora a UNIVASF não faça menção sobre o tema, as demais unidades analisadas destacam em seus PDIs planos que visam à diversificação das fontes de financiamento, mediante parcerias com entes externos que objetivam a captação de recursos além do orçamento federal.

Entretanto, há singelas diferenças entre os dois grupos, dado o perfil diverso do corpo docente. Universidades com maior percentual de docentes doutores buscam de forma mais acentuada a diversificação de fontes de financiamento para o desenvolvimento de pesquisas. O segundo grupo apresenta de maneira mais acentuada a necessidade de captação de recursos de outras fontes, principalmente de outros órgãos federais.

Portanto, conclui-se que as universidades federais buscam a diversificação de fontes de financiamento, com a confirmação da proposição 5.

4.4.6 Análise da proposição 6

Os conteúdos analisados no item 4.3.3 permitem concluir pela não confirmação da proposição 6: *“As universidades federais correlacionam o desempenho à autonomia no âmbito financeiro”*.

O baixo número de referências elencadas, apenas 11 e todas do mesmo grupo de universidades, demonstra que as universidades ainda não correlacionam performance acadêmica aos fatores de financiamento, ou pelo menos não há uma discussão institucional sobre a temática.

Embora a UFABC sinalize de forma veemente para o assunto, esse comportamento é embrionário na rede federal de ensino superior e pode servir de estímulo às demais universidades, para que em conjunto comecem a sinalizar ao governo federal alternativas em relação ao modelo de financiamento existente.

Assim, é possível afirmar que as universidades federais não correlacionam o desempenho à autonomia no âmbito financeiro, com a não confirmação da proposição 6.

4.4.7 Análise conjunta

Dado o objetivo geral deste trabalho, identificar como os temas autonomia e financiamento estão presentes no planejamento institucional das universidades federais, a

análise conjunta das proposições constitui-se como meio de reflexão sobre a visão institucional das universidades federais no tocante aos temas levantados.

Alves (2018, p.1) indica que o planejamento das universidades públicas deve ser “mais que um documento estático, deve ser visto como um instrumento dinâmico de gestão, que contém decisões antecipadas sobre a linha de atuação a ser seguida pela organização no cumprimento de sua missão.”.

Matos e Beck (2018, p.1) destacam que “a tomada de decisão numa universidade torna-se complexa, principalmente em razão de sua amplitude. Tais especificidades tem como desafio o conflito constante entre as atribuições acadêmicas e as administrativas.”, enquanto que Oliveira, Kamimura e Tadeucci (2011) concluem que “a autonomia das universidades é insuficiente tendo em vista o engessamento resultante do excesso de rigidez advindo do modelo burocrático.”.

Nesse contexto e após considerações sobre os resultados obtidos, o quadro 9 apresenta de forma sintetizada o desfecho das análises das proposições levantadas:

Quadro 9 – Resultados das análises das proposições

Proposição		Confirmada	Não Confirmada
1	<i>“As universidades federais entendem-se como instituições não isoladas e suas decisões levam em consideração o contexto interno e externo”</i>		
2	<i>“As universidades federais possuem liberdade para a organização pedagógica de seus cursos e programas curriculares”</i>		
3	<i>“As universidades federais gozam de elevada liberdade para estabelecer critérios de admissão, ampliação, qualificação e titulação do corpo docente”</i>		
4	<i>“há a percepção institucional sobre a dependência dos recursos do governo federal”</i>		
5	<i>“As universidades federais buscam a diversificação de fontes de financiamento”</i>		
6	<i>“As universidades federais correlacionam o desempenho à autonomia no âmbito financeiro”</i>		

Fonte: elaborado pelo autor.

Os resultados demonstram que em geral o planejamento institucional das universidades federais está em consonância com a literatura sobre o tema. Das seis proposições levantadas, quatro foram confirmadas e duas não confirmadas. No tocante à política de pessoal as questões de gestão salarial e de expansão do corpo docente se mostraram como fatores de maior peso para a não confirmação da proposição 3 e em relação à proposição 6 as evidências levantadas sugerem que o processo de discussão sobre a autonomia no âmbito financeiro e seus desdobramentos no desempenho das universidades ainda é embrionário, restrito a poucas instituições.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo geral *identificar como os temas autonomia e financiamento estão presentes no planejamento institucional das universidades federais*. A literatura apresentada contextualizou a pesquisa no recente cenário de expansão da rede federal de ensino superior e nas ações oriundas da política educacional do Reuni. Conceitos teóricos sobre a autonomia universitária, financiamento do ensino superior público e os modelos utilizados nas principais universidades públicas brasileiras foram apresentados e codificados em constructos de acordo com as premissas metodológicas de Miles e Huberman (1994).

Para a consecução do objetivo geral foram levantadas seis proposições e estabelecidos quatro objetivos específicos que colaboraram com a condução da pesquisa. Do ponto de vista metodológico utilizou-se a técnica de análise de conteúdo, em perspectiva qualitativa e exploratória.

Foram definidas, como unidades de análise, vinte universidades federais, organizadas em dois grupos, a saber:

- 1º) grupo: UFABC, UNIFESP, UNILAB, UFRGS, UFCSPA, UNB, UFC, UFG, UFPA e UFRA;
- 2º) grupo: UNIFAP, UFAC, UFCA, UNIVASF, UFFS, UFMT, UFMS, UTFPR, UFVJM e UFOP.

O primeiro grupo contou com universidades com maior percentual de docentes doutores, enquanto a lógica inversa foi aplicada ao segundo grupo. Tal divisão foi estabelecida com o objetivo de identificar o nível de consolidação do corpo docente das universidades, além de mapear de forma ampla e abrangente as unidades analisadas, com representatividade das cinco regiões geográficas do país.

Os PDIs vigentes das unidades de análise foram selecionados como fonte de dados para a análise de conteúdo guiada pelos constructos codificados, efetuada com o auxílio do software NVivo, versão 12.4.

Em relação à primeira proposição, *as universidades federais entendem-se como instituições não isoladas e suas decisões levam em consideração o contexto interno e externo*, verificou-se a existência de ações que evidenciam de forma geral o entendimento sobre a

atuação ampla das universidades, com decisões e projetos inseridos em contexto interno e externo. Com tais evidências foi possível confirmar a primeira proposição.

Sobre a segunda proposição, *as universidades federais possuem liberdade para a organização pedagógica de seus cursos e programas curriculares*, os resultados apurados demonstraram o elevado grau de autonomia acadêmica das universidades federais. Dessa forma a segunda proposição também foi confirmada.

No tocante à terceira proposição, *as universidades federais gozam de elevada liberdade para estabelecer critérios de admissão, ampliação, qualificação e titulação do corpo docente*, as evidências apresentadas destacaram que as universidades gozam de elevada liberdade para estabelecer critérios de admissão, qualificação e titulação do corpo docente. Entretanto, como as universidades federais não possuem autonomia para a fixação de salários e expansão em números absolutos do corpo docente, houve a não confirmação da terceira proposição.

Em relação à quarta proposição, *há a percepção institucional sobre a dependência dos recursos do governo federal*, foram constatadas ações que identificam a dependência da universidade em relação aos recursos governamentais, com o planejamento baseado na dependência governamental. Tais evidências permitiram a confirmação da quarta proposição.

No concernente à quinta proposição, *as universidades federais buscam a diversificação de fontes de financiamento*, foi observada a existência de planos que visam à diversificação das fontes de financiamento, mediante parcerias com entes externos que objetivam a captação de recursos além do orçamento federal. Dessa maneira, a quinta proposição também foi confirmada.

Por fim, quanto à sexta proposição, *as universidades federais correlacionam o desempenho à autonomia no âmbito financeiro*, verificou-se que o baixo número de referências elencadas, apenas 11 e todas do mesmo grupo de universidades, demonstra que as universidades ainda não correlacionam performance acadêmica aos fatores de financiamento, ou pelo menos não há uma discussão institucional sobre a temática. Embora a UFABC sinalize de forma veemente para o assunto, esse comportamento é embrionário na rede federal de ensino superior. Com tais evidências a sexta proposição não foi confirmada.

Tais proposições, aliadas ao referencial teórico apresentado, contribuirão para a consecução dos objetivos específicos e finalmente do objetivo geral.

Foram apresentadas as alterações na infraestrutura das universidades federais oriundas do processo de expansão universitária, com informações quantitativas e qualitativas sobre os

desdobramentos do Reuni (primeiro objetivo específico). Os resultados apresentados demonstraram a visão das universidades federais no tocante à autonomia organizacional e tomada de decisão, dado que as unidades analisadas sinalizam institucionalmente a necessidade do constante intercâmbio com a sociedade (segundo objetivo específico). Também foi evidenciado que as universidades federais constatarem a dependência existente dos recursos do tesouro nacional (terceiro objetivo específico) e no âmbito da diversificação de fontes foi demonstrado que as ações das universidades com mais percentual de docentes doutores estão ligadas à captação de recursos para o fortalecimento de atividades de pesquisa, com a busca de financiamento com parceiros externos, empresas em busca de soluções tecnológicas e desenvolvimento de inovações positivas para a sociedade. As universidades com corpo docente não consolidado buscam angariar recursos mediante parcerias com outros órgãos governamentais, com o objetivo de consolidar as estruturas existentes (quarto objetivo específico).

Assim, tendo em vista que a pergunta da pesquisa buscava identificar “*Qual o grau de influência do financiamento na autonomia das universidades federais?*”, pode-se depreender que o financiamento constitui-se como fator de extrema importância para o desenvolvimento das universidades federais.

As evidências apresentadas demonstram que as limitações existentes na política de gestão de pessoas, por conta da não gestão da folha salarial e inexistência de controle sobre o número de vagas de docentes, impactam a admissão de profissionais, principalmente em universidades situadas em regiões afastadas dos grandes centros urbanos. Esse cenário é mais evidente nas universidades com menor percentual de docentes doutores.

As universidades com alto percentual de docentes doutores compreendem que os recursos do governo federal são insuficientes para o desenvolvimento de pesquisas e começam a traçar projetos institucionais para a captação de recursos em agências de fomento e empresas interessadas na geração de soluções tecnológicas.

As universidades com corpo docente não consolidado podem, por intermédio do contexto das demais universidades, antever o cenário futuro, com a adoção de projetos e medidas que viabilizem desde já a diversificação das fontes de financiamento, caso não haja mudanças positivas no modelo de financiamento atual.

Tais situações evidenciam o desgaste do modelo de financiamento pela Matriz OCC e do “balcão” de negociações de recursos de investimento. A expansão promovida pelo Reuni trouxe efeitos positivos do ponto de vista social e do desenvolvimento de regiões interioranas,

todavia o aumento no número de instituições criou uma espécie de competição entre as universidades federais no tocante à partilha de recursos. Tal cenário demonstra o relevante grau de influência do financiamento na autonomia das universidades federais.

Há de se ressaltar que a única universidade com 100% de doutores, UFABC, sinaliza para o sistema federal de ensino superior a necessidade de debate sobre a autonomia universitária, do ponto de vista do financiamento. Esse movimento, ainda embrionário, precisa ser expandido junto às demais universidades para o estudo e proposição de novas alternativas de financiamento, capazes de proporcionar às universidades federais maior grau de estabilidade frente às alterações políticas e econômicas do país.

Podem ser destacados como limitações do presente estudo os seguintes pontos:

I - O elevado número de instituições no conjunto das universidades federais (63). Para a viabilização da análise de conteúdo em tempo adequado foi preciso reduzir o escopo da pesquisa a vinte unidades de análise;

II - As discrepâncias existentes entre as unidades selecionadas graças ao critério geográfico, principalmente no tocante ao percentual de docentes doutores. A última unidade selecionada para o primeiro grupo (UFRA – região Norte) possui percentual de docentes doutores inferior às duas unidades da região Sudeste selecionadas para o segundo grupo (UFOP e UFVJM). Tal situação impediu a criação de grupos mais homogêneos para as análises realizadas;

III - Uma única fonte de dados para a análise de conteúdo. Outros documentos institucionais poderiam ser consultados para a construção de uma análise mais robusta, tais como o censo da educação superior do INEP, os relatórios de gestão das universidades e os dados dos principais rankings universitários.

Constituiu-se ainda como dificuldade contextual para a consecução de resultados mais expressivos (do ponto de vista do debate sobre o financiamento) a época de elaboração dos PDIs. Quatorze universidades federais contam com planejamentos institucionais iniciados e elaborados antes ou em 2015, momento de incertezas políticas e econômicas, mas com cenário positivo para as universidades federais do ponto de vista orçamentário. A partir de 2016 observou-se um movimento de retração quanto aos recursos disponibilizados para as universidades. É provável que à época de elaboração dos PDIs não houve uma leitura pessimista quanto ao assunto e a temática tenha sido colocada em segundo plano.

Como sugestões para estudos futuros, podem-se elencar as seguintes recomendações:

I - A verificação dos modelos jurídicos e administrativos de outras universidades públicas em países com destaque no ensino superior, a fim de identificar possíveis alternativas ao modelo federal brasileiro;

II - O estudo aprofundado dos quatro modelos de financiamento do ensino superior público, com o objetivo de aprofundar o debate a respeito da autonomia universitária quanto à dimensão financeira;

III - A realização do presente estudo com todas as universidades federais e com outras fontes de dados, para a elaboração de um panorama completo sobre a abordagem dos temas autonomia e financiamento pelas referidas universidades;

IV - A aplicação do presente modelo de estudo de caso na nova geração de PDIs que surgirá nos próximos anos, em cenário adverso ao do início da década, em perspectiva comparativa aos PDIs atuais das universidades federais, a fim de identificar o amadurecimento do debate proposto.

REFERÊNCIAS

- AGHION, P. et al. Why reform Europe's universities? **Bruegel Policy Brief**, 2007.
- ALBORNOZ, O. Autonomy and accountability in higher education. **Prospects**, v, 21, n. 2, p. 204-213, 1991.
- ALDRICH, H. E.; PFEFFER, J. Organizations and environments. Ithaca: New Uork State School of Industrial and Labor Relations, Cornell University, 1976.
- ALVES, N. C. A. A importância do planejamento estratégico nas universidades públicas brasileiras. **IV COLBEDUCA e II CIEE**, 2018.
- AMARAL, J. G. S. A. Autonomia e financiamento das IFES: desafios e ações. **Avaliação**, v. 13, n. 3, p. 647-680, nov, 2008.
- ANDIFES, Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior. **Gestão Orçamentária das Universidades Federais: Orçamento Público Federal e Matriz OCC**. Brasília: [s.n.], 2015. Disponível em: < http://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2012/04/hm_Apresentacao_SeminarioANDIFES__Brasilia_09-07-2015.pdf>. Acesso em: 29 set. 2018.
- _____. **A necessidade da Autonomia Universitária**. Brasília: [s.n.], 2018. Disponível em: <<http://www.andifes.org.br/andifes-debate-autonomia-universitaria-e-presta-homenagem-murilio-hingel-2/>>. Acesso em: 29 set. 2018.
- ANDRIOLA, W. B.; SULIANO, D. C. Avaliação dos impactos sociais oriundos da interiorização da Universidade Federal do Ceará (UFC). **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 96, n. 243, p. 282–298, ago, 2015.
- BARBOSA, R. A. **A assistência ao estudante da residência universitária da UFPB**. Dissertação de Mestrado. João Pessoa, 2009.
- BEERKENS, E. Moving toward Autonomy in Indonesian Higher Education. **Higher Education Policy Studies of the University of Twente**, p. 24-25, 2002.
- BOONE, J. N. et al. University Autonomy: Perceived and Preferred Location of Authority. **Johns Hopkins University Press**, v, 14, n. 2, p. 135-153, 1991.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988.
- _____. **Decreto nº 14.343, de 7 de setembro de 1920**. Institui a Universidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1920.
- _____. **Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000**. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Brasília, 2000.

_____. **Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006.** Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. Brasília, 2006.

_____. **Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007.** Reorganiza o Centro Nacional de Ensino e Pesquisas Agronômicas, do Ministério da Agricultura, e dá outras providências. Brasília, 2007.

_____. **Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010.** Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - Pnaes. Brasília, 2010a.

_____. **Decreto nº 7.233, de 19 de julho de 2010.** Dispõe sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária, e dá outras providências. Brasília, 2010b.

_____. **Decreto nº 9.465, de 2 de janeiro de 2019.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Educação, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Brasília, 2019.

_____. **Decreto-Lei nº 6.155, de 30 de dezembro de 1943.** Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - Reuni. Rio de Janeiro, 1943.

_____. **Decreto-Lei nº 9.388, de 20 de junho de 1946.** Cria a Universidade do Recife e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1946.

_____. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências, 2016.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, 1964.

_____. **Lei nº 8.957, de 15 de dezembro de 1994.** Dispõe sobre a transformação da Escola Paulista de Medicina em Universidade Federal de São Paulo e dá outras providências. Brasília, 1994.

_____. **Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995.** Altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências. Brasília, 1995.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996.

_____. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, 2001.

_____. **Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002.** Dispõe sobre o Quadro de Pessoal da Advocacia-Geral da União, a criação da Gratificação de Desempenho de Atividade de Apoio Técnico-Administrativo na AGU – GDAA, cria a Procuradoria-Geral Federal, e dá outras providências. Brasília, 2002.

_____. **Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005.** Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências. Brasília, 2005.

_____. **Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012.** Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal e dá outras providências. Brasília, 2012.

_____. **Lei nº 13.634, de 20 de março de 2018.** Cria a Universidade Federal de Catalão, por desmembramento da Universidade Federal de Goiás. Brasília, 2018.

_____. **Lei nº 13.635, de 20 de março de 2018.** Cria a Universidade Federal de Jataí, por desmembramento da Universidade Federal de Goiás. Brasília, 2018.

_____. **Lei nº 13.637, de 20 de março de 2018.** Cria a Universidade Federal de Rondonópolis, por desmembramento de campus da Universidade Federal de Mato Grosso. Brasília, 2018.

_____. **Lei nº 13.651, de 11 de abril de 2018.** Cria a Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPa), por desmembramento da Universidade Federal do Piauí (UFPI), e cria a Universidade Federal do Agreste de Pernambuco (Ufape), por desmembramento da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). Brasília, 2018.

_____. **Lei nº 13.800, de 4 de janeiro de 2019.** Autoriza a administração pública a firmar instrumentos de parceria e termos de execução de programas, projetos e demais finalidades de interesse público com organizações gestoras de fundos patrimoniais; altera as Leis nºs 9.249 e 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e 12.114 de 9 de dezembro de 2009; e dá outras providências. Brasília, 2019.

_____. **Medida Provisória nº 851, de 10 de setembro de 2019.** Autoriza a administração pública a firmar instrumentos de parceria e termos de execução de programas, projetos e demais finalidades de interesse público com organizações gestoras de fundos patrimoniais e dá outras providências. Brasília, 2018.

_____. **Mensagem de veto nº 15, de 4 de janeiro de 2019.** Vetar parcialmente, por contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade, o Projeto de Lei de Conversão nº 31, de 2018 (MP nº 851/18), que “Autoriza a administração pública a firmar instrumentos de parceria e termos de execução de programas, projetos e demais finalidades de interesse público com organizações gestoras de fundos patrimoniais; altera as Leis nºs 9.249 e 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e 12.114 de 9 de dezembro de 2009; e dá outras providências”. Brasília, 2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Prefácio à primeira edição. *In*: NUNES, E. D. O. **A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático.** Rio de Janeiro:

Garamond, 1997.

CARVALHO, C. H. A. Política para a educação superior no governo Lula expansão e financiamento. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, n. 58, p. 209-244, jun, 2014.

CARVALHO, J. M. **A construção da ordem: a elite política imperial. Teatro de sombras: a política imperial**. 4^a ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea : Enap, 2018.

CHAUI, M. A universidade pública sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação**, n. 24, p. 5-15, set-dez, 2003.

CHIANG, L. The relationship between university autonomy and funding in England and Taiwan. **Kluwer Academic Publishers**, v, 48, p. 189-212, 2004.

CLARK, B. The Entrepreneurial University: New Foundations for Collegiality, Autonomy, and Achievement. **Higher Education Management**, v, 13, N. 2, p. 9-24, 2001.

CORBUCCI, P. R. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do estado ao projeto de reforma. **Educação & Sociedade**, v. 25, n. 88, p. 677–701, out, 2004.

DEMETERCO, S. M. S. **Sociologia da Educação**. 2^a ed. Curitiba: IESDE Brasil, 2009.

DURHAM, E. R. O ensino superior no Brasil: público e privado. **Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo**, 2003.

_____. Educação superior, pública e privada (1808-2000). *In*: COLIN, B.; SIMON, S. (Eds.). **Os desafios da educação no Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005. p. 191–233.

_____. A autonomia universitária – extensão e limites. **Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo**, 2006.

EKUNDAYO, H. T.; ADEDOKUN, M. O. The Unresolved Issue of University Autonomy and Academic Freedom in Nigerian Universities. **Humanity & Social Sciences Journal**, v. 4, n. 1, p. 61–67, 2009.

ESTERMANN, T. University Autonomy in Europe. **University Education**, n. 3, p. 28–32, 2015.

GROPPO, L. A. Da universidade autônoma ao ensino Superior operacional: considerações sobre a crise da universidade E a crise do estado nacional. **Revista Avaliação**, v, 16, n. 1, p. 37-55, mar, 2011.

IMPERATORI, T. K. A trajetória da assessoria estudantil na educação superior brasileira. **Ser. Soc. Soc.**, n. 129, p. 285–303, 2017.

INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2017**. Brasília: [s.n.], 2018. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: 09 jan. 2019.

KING, G.; KEOHANE, R. O.; VERBA, S. Designing social inquiry: Scientific inference in qualitative research. **Princeton university press**, 1994.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LEITE, D.; MOROSINI, M. Universidade no Brasil: a Idéia e a Prática. **Rev. Bras. Estud. Pedagog.**, v. 73, n. 174, p. 242–254, 1992.

LIMA, K. R. S. Trabalho docente e formação profissional nas universidades federais. **Revista de Políticas Públicas**, n. especial, p. 313–321, ago, 2010.

_____. O Banco Mundial e a educação superior brasileira na primeira década do novo século. **Revista Katálýsis**, v. 14, n. 1, p. 86–94, jan-jun, 2011.

_____. O Programa Reuni e os desafios para a formação profissional em Serviço Social. **Revista Katálýsis**, v. 16, n. 2, p. 258–267, dez, 2013.

LUQUE, C. A. Alguns desafios para o financiamento das universidades públicas estaduais do estado de São Paulo. **Revista USP**, n. 105, p. 9–18, abr-mai-jun, 2015.

MARTINS, C. B. A Reforma Universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. **Educação & Sociedade**, v. 30, n. 106, p. 15–35, jan-abr, 2009.

MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C.R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MASIERO, G.; ALVES, P. P. M.; OLIVEIRA, V. R. F. de. **Metodologia na área de Administração de Empresas: análise e aplicação nas teses da FEA-USP e EAESP-FGV**. IV Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração e Contabilidade (EnEPQ). Anais... Brasília (DF), setembro, 2013.

MATOS, R.S.; BECK, G. Processo decisório nas universidades: o caso da UFSC. **XVIII Coloquio Internacional de Gestión Universitaria**, 2018.

ME, Ministério da Economia. **Instrução Normativa nº 1, de 10 de janeiro de 2019**. Dispõe sobre Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações. Brasília, 2019.

MEC, Ministério da Educação. **A Coleta de dados das IFES para Alocação de Recursos Orçamentários**. Brasília, 2006.

_____. **Portaria Normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007**. Brasília, 2007.

_____. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília, 2008.

_____. **Reuni 2008 – Relatório de Primeiro Ano**. Brasília, 2009.

_____. **Análise sobre a Expansão das Universidades Federais 2003 a 2012**. Brasília, 2012.

_____. **Portaria nº 651, de 24 de julho de 2013**. Brasília, 2013.

_____. **A democratização e expansão da educação superior no país 2003 – 2014**. Brasília, 2014.

_____. **Estrutura Organizacional**. Brasília: [s.n.]. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/institucional/estrutura-organizacional>>. Acesso em: 31 jan. 2019.

MEC, Ministério da Educação; MP, Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. **Portaria Normativa Interministerial nº 22, de 30 de abril de 2007**. Brasília, 2007.

MICHAELIS. **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. Editora Melhoramentos, 2019. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/autonomia/>>. Acesso em: 29 jan. 2019.

MILES, M.B.; HUBERMAN, M. A. **Qualitative data analysis: an expanded sourcebook**. 2.ed. Thousand Oaks: SAGE, 1994.

MP, Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. **Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017**. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, 2017.

_____. **Instrução Normativa nº 2, de 12 de setembro de 2018**. Estabelece orientação, critérios e procedimentos gerais a serem observados pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - Sipec, quanto à jornada de trabalho de que trata o art. 19 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, regulamentado pelo Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995 e pelo Decreto nº 1.867, de 17 de abril de 1996, que dispõem sobre o controle de frequência, a compatibilidade de horários na acumulação remunerada de cargos, empregos e funções, aplicáveis aos servidores públicos, em exercício nos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, 2018.

MURO, I. T. La autonomia universitária: aspectos constitucionais. **Centro de Estudios Políticos Y Constitucionales**, 2005.

NIEROTKA, R. L.; TREVISOL, J. V. Os jovens das camadas populares na universidade pública: acesso e permanência. **Revista Katálysis**, v. 19, n. 1, p. 22–32, jan./jun, 2016.

NOKKALA, T.; BACEVIC, J. University Autonomy, Agenda Setting and the Construction of Agency: the case of the European University Association in the European Higher Education Area. **European Educational Research Journal**, v. 13, n. 6, p. 699–714, 2014.

OLIVEIRA, R. A atualidade do debate sobre autonomia universitária. **Interface – Comunicação, Saúde, Educação**, v. 3, n. 4, p. 53-62, fev, 1999.

OLIVEIRA, R.A.; KAMIMURA, Q. P.; TADEUCCI, M. S. R. Limites encontrados na gestão de uma universidade pública federal: o caso do campus universitário de Gurupi - UFT. **VII Congresso nacional de excelência em gestão**, 2011.

PFEFFER, J.; SALANCIK, G. The external control of organizations: a resource dependence perspective. New York: Harper & Row, 1978.

PINTO, F. P. **Políticas de permanência**: estudo multicaso das universidades federais do estado de São Paulo. Dissertação de Mestrado. Osasco, 2015.

PINTO, H. E. Reflexões sobre o modelo brasileiro de autonomia universitária: possibilidades e limites da autodeterminação das universidades públicas. **39º Encontro Anual da ANPOCS**, 2015.

RANIERI, N. B. S. Trinta anos de autonomia universitária: resultados diversos, efeitos contraditórios. **Educação & Sociedade**, v. 39, n. 145, p. 946–961, out-dez, 2018.

RISTOFF, D. O novo perfil do campus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. **Avaliação**, v. 19, n. 3, p. 723–747, nov, 2014.

SAMPAIO, H. O setor privado de ensino superior no Brasil: continuidades e transformações. **Revista Ensino Superior Unicamp**, p. 28–43, 2011.

SAMPIERI, R. H. et al. **Metodologia de pesquisa**. 3. ed. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2006.

SCHOFER, E.; MEYER, J. W. The Worldwide Expansion of Higher Education in the Twentieth Century. **American Sociological Review**, v. 70, n. 6, p. 898-920, 2005.

SCHWARTZMAN, S. Demanda e políticas públicas para o ensino superior nos brics. **Cad. CRH**, v. 28, n. 74, p. 267-290, 2005.

SGUISSARDI, V. Universidade pública estatal: entre o público e o privado/mercantil. **Educação & Sociedade**, v. 26, n. 90, p. 191–222, jan-abr, 2005.

UFABC, Universidade Federal do ABC. **Plano de Desenvolvimento Institucional UFABC 2013-2022**. Santo André, 2013.

UFAC, Universidade Federal do Acre. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2015-2019**. Rio Branco, 2015.

UFC, Universidade Federal do Ceará. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2018-2022**. Fortaleza, 2018.

UFCA, Universidade Federal do Cariri. **Plano de Desenvolvimento Institucional da Universidade Federal do Cariri 2016-2020**. Juazeiro do Norte, 2017.

UFCSPA, Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre. **Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI 2014-2019**. Porto Alegre, 2014.

UFFS, Universidade Federal da Fronteira do Sul. **Plano de Desenvolvimento Institucional PDI 2019-2023**. Chapecó, 2019.

UFG, Universidade Federal de Goiás. **Plano de Desenvolvimento Institucional - UFG 2018-2022**. Goiânia, 2012.

UFMS, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. **Plano de Desenvolvimento Institucional Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul 2015-2019**. Campo Grande, 2015.

UFMT, Universidade Federal de Mato Grosso. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2013-2018**. Cuiabá, 2013.

UFOP, Universidade Federal de Ouro Preto. **Plano de Desenvolvimento Institucional Universidade Federal de Ouro Preto 2016-2025**. Ouro Preto, 2016.

UFPA, Universidade Federal do Pará. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2016-2025**. Belém, 2016.

UFRA, Universidade Federal Rural da Amazônia. **Planejamento estratégico institucional da UFRA: 2014-2024**. Belém, 2015.

UFRGS, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2016-2026 “Construa o futuro da UFRGS”**. Porto Alegre, 2016.

UFVJM, Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri. **Plano de Desenvolvimento Institucional PDI 2017-2021**. Diamantina, 2017.

UNB, Universidade de Brasília. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2018-2022**. Brasília, 2017.

UNESCO; CRUB. Tendências da educação superior para o século XXI. In: CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE O ENSINO SUPERIOR, 1998, Paris. [Anais...]. Brasília-DF: [s. n.], 1999.

UNIFAP, Universidade Federal do Amapá. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2015-2019**. Macapá, 2015.

UNIFESP, Universidade Federal de São Paulo. **Plano de Desenvolvimento Institucional UNIFESP 2016-2020**. São Paulo, 2017.

_____. **Frente parlamentar pela valorização das universidades federais. 56ª Legislatura. Universidades federais:** ensino superior público, gratuito e de qualidade. 2019. Disponível em: <https://www.unifesp.br/images/DCI/Frente_Parlamentar>Ifes>. Acesso em: 29 mai. 2019.

UNILAB, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira. **Plano de Desenvolvimento Institucional PDI 2016-2021.** Redenção, 2016.

UNIVASF, Universidade Federal do Vale do São Francisco. **Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI (2016-2025).** Petrolina, 2016.

UTFPR, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. **Plano de Desenvolvimento Institucional PDI 2018-2022.** Curitiba, 2017.

VARGHESE, N. V.; MARTIN, M. **Governance reforms and university autonomy in Asia.** Paris: International Institute for Educational Planning (IIEP), 2013.

VELLOSO, J. Universidade na América Latina: rumos do financiamento. **Cadernos de Pesquisa**, n. 110, p. 39-66, jul, 2000.

VELLOSO, J.; MARQUES, P. M. F. Recursos próprios da UnB, O financiamento das ifes e a reforma da educação superior. **Educação & Sociedade**, v. 26, n. 91, p. 655–680, mai-ago, 2005.

YIN, R. K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. 4 ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

APÊNDICE 1: QUADRO-EXEMPLO DAS REFERÊNCIAS ELENCADAS – UFC

Quadro 10 – Quadro-exemplo das referências elencadas (UFC)

Constructos	Fatores	Referências elencadas
AUT	AUT-DECI	<p>Após quase duas décadas de vigorosa expansão e crescimento, a UFC encontra-se diante de novos e grandes desafios. Um melhor desempenho da gestão pública e uma maior qualidade nos serviços prestados à sociedade constituem condições de sobrevivência, ou seja, uma maior eficiência, eficácia e efetividade das ações que resultem em uma maior qualidade nos serviços prestados à sociedade tornam-se indispensáveis. O momento exige uma gestão mais inovadora, empreendedora e sustentável para que os entraves burocráticos não sejam empecilhos para o desenvolvimento de nossa instituição (UFC, 2018, p. 11).</p> <p>Objetivo: Fortalecer a atuação da UFC como protagonista na execução de planos e programas de formação pedagógica para professores da educação básica, em regime de colaboração com as Secretarias de Educação (UFC, 2018, p. 54).</p>
	AUT-CURS	<p>Objetivo: Implementar nos cursos de graduação e de pós-graduação, vigentes e a serem criados, currículos flexíveis para atenderem as necessidades de melhor articulação teoria e prática, indissociabilidade ensino-pesquisa-extensão, inclusão, internacionalização (UFC, 2018, p. 50).</p> <p>Realizar ações para implementação de currículos flexíveis (UFC, 2018, p. 50).</p> <p>Objetivo: Fortalecer a avaliação como ação pedagógica para o acompanhamento dos cursos de graduação e de pós-graduação, promovendo a construção de saberes e o desenvolvimento da cultura avaliativa (UFC, 2018, p. 51).</p> <p>Realizar ações para o fortalecimento da avaliação como ação pedagógica (UFC, 2018, p. 51).</p> <p>Objetivo: Aprimorar as condições de acolhimento, ambientação e permanência dos discentes, fortalecendo o protagonismo estudantil, a fim de que possam concluir, com êxito, seu curso de formação (UFC, 2018, p. 51).</p> <p>Objetivo: Aprimorar os programas de formação continuada para a docência no Ensino Superior, no âmbito da UFC, possibilitando o compartilhamento de novas metodologias de ensino, o intercâmbio de experiências e práticas pedagógicas (UFC, 2018, p. 53).</p> <p>Objetivo: Consolidar a qualidade dos programas de pós-graduação (UFC, 2018, p. 59).</p>
	AUT-ATDC	<p>As seleções são realizadas mediante publicação de edital de concurso divulgado através do Diário Oficial da União e visam suprir as vacâncias decorrentes de aposentadoria, exoneração, falecimento, posse em cargo inacumulável, etc (UFC, 2018, p. 24).</p> <p>O provimento pode ser de cargo efetivo ou a contratação de professores temporários. O edital traz todos os normativos referentes ao concurso público ou ao processo seletivo simplificado, conforme o caso (UFC, 2018, p. 25).</p>

Constructos	Fatores	Referências elencadas
AUT	AUT- ATDC	<p>A partir da ocorrência da vacância de um cargo efetivo de professor, a Unidade interessada aprova na instância colegiada a abertura do concurso público e envia a solicitação de abertura de edital para a PROGEP. Já o processo seletivo simplificado visa à substituição temporária de professores efetivos que estejam afastados (UFC, 2018, p. 25).</p> <p>No caso de professores do Magistério Federal (Magistério Superior e EBTT) realiza-se o concurso público e após a homologação do resultado procede-se à nomeação e à posse do candidato aprovado. No caso de professores substitutos e visitantes realiza-se processo seletivo simplificado e após a homologação do resultado procede-se à contratação do candidato aprovado (UFC, 2018, p. 25-26).</p>
	FIN- DEPG	Sem ocorrências.
FIN	FIN- FONT	<p>Objetivo: Consolidar a política de inovação científica e tecnológica articulando parcerias com empresas, instituições de fomento, governo, e, sobretudo, com o parque tecnológico (UFC, 2018, p. 56).</p> <p>Objetivo: Fortalecer a realização de parcerias com empresas, instituições e/ou organizações nacionais e internacionais externas à UFC (UFC, 2018, p. 75).</p>
	FIN- PERF	Sem ocorrências.

Fonte: elaborado pelo autor.

APÊNDICE 2: QUADRO-EXEMPLO DAS REFERÊNCIAS ELECADAS – UNIFAP

Quadro 11 – Quadro-exemplo das referências elencadas (UNIFAP)

Constructos	Fatores	Referências elencadas
AUT	AUT-DECI	<p>A Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), ciente da responsabilidade social que tem com o estado do Amapá, sob o ponto de vista regional, e com o Brasil, em uma perspectiva mais ampla, tem procurado implementar projetos e ações que: consolidem de maneira qualitativa o ensino, a pesquisa e a extensão; expandam a infraestrutura acadêmico-administrativa e a abrangência de atuação no estado; modernizem seus processos internos; e otimizem recursos para colocar em prática, da maneira mais eficiente possível, seus objetivos e funções sociais (UNIFAP, 2015, p. 11).</p> <p>Vale destacar que os 21 (vinte e um) objetivos do PDI foram delineados a partir de diagnósticos da realidade da Universidade considerando-se análise de documentos, consulta junto às comunidades interna e externa, bem como estudos minuciosos de relatórios das avaliações interna e externa da IFES. Esse diagnóstico refletiu as demandas do ensino, da pesquisa e da extensão que se traduzem nas diversas dimensões e áreas de atuação da UNIFAP, conforme se pode constatar no Mapa Estratégico da instituição (UNIFAP, 2015, p. 28).</p> <p>Desenvolvimento de ações de ensino, pesquisa, extensão e inovações criativas e tecnológicas que contribuam com o desenvolvimento sustentável da região (UNIFAP, 2015, p. 31).</p> <p>Estimular ações estratégicas e mecanismos que garantam formas de participação da comunidade acadêmica e da sociedade nas decisões e controle da gestão da instituição. Estar em conformidade com os órgãos de controle externo (UNIFAP, 2015, p. 32).</p>
	AUT-CURS	<p>Promover a melhoria da qualidade dos cursos de graduação e pós-graduação oferecidos e estimular ações de integração interdisciplinar entre o ensino, a pesquisa e a extensão (UNIFAP, 2015, p. 31).</p> <p>O grande passo dado pela UNIFAP foi flexibilizar os currículos por meio de orientações voltadas para a eliminação da rigidez das matrizes curriculares dos cursos de graduação e a quebra dos pré-requisitos. Assim, foram feitas revisões dos Projetos Pedagógicos dos Cursos (PPC) de modo que se reduziram consideravelmente esses pré-requisitos, em todos os cursos da IFES (UNIFAP, 2015, p. 31).</p> <p>Com objetivo de aprimorar a capacitação docente e o desenvolvimento de material didático-pedagógico, a UNIFAP concorreu em edital da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e criou o Laboratório Interdisciplinar em Educação (LIFE) que tem por objetivo ser um espaço de uso compartilhado pelos cursos de graduação, sobretudo os de licenciatura. Nesse espaço, os docentes têm a oportunidade de atuar relacionando a teoria à prática pedagógica, promovendo a construção de materiais didáticos como vídeos, documentários, materiais impressos e de multimídia. Além do objetivo da elaboração de instrumentos pedagógicos, há ainda a possibilidade da reflexão por parte dos docentes na colaboração de atividades e projetos interdisciplinares, visando à fundamentação do seu trabalho pedagógico (UNIFAP, 2015, p. 48).</p>

Constructos	Fatores	Referências elencadas
AUT	AUT-CURS	<p>Desde a sua criação, a UNIFAP vem buscando diminuir o déficit de oferta do ensino superior no Amapá. Para isso, aderiu à política de expansão do Governo Federal iniciado em 2008 e vem gradualmente ampliando o número de cursos de graduação, tanto no campus sede como no interior do estado, de modo que ampliou consideravelmente o número de cursos e vagas ofertados (UNIFAP, 2015, p. 54).</p>
	AUT-ATDC	<p>Qualificar e capacitar os servidores (docentes e técnicos) (UNIFAP, 2015, p. 37).</p> <p>Docentes qualificados stricto sensu (doutorado) (UNIFAP, 2015, p. 37).</p> <p>Docentes qualificados stricto sensu (mestrado) (UNIFAP, 2015, p. 37).</p> <p>Com objetivo de aprimorar a capacitação docente e o desenvolvimento de material didático-pedagógico, a UNIFAP concorreu em edital da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e criou o Laboratório Interdisciplinar em Educação (LIFE) que tem por objetivo ser um espaço de uso compartilhado pelos cursos de graduação, sobretudo os de licenciatura. Nesse espaço, os docentes têm a oportunidade de atuar relacionando a teoria à prática pedagógica, promovendo a construção de materiais didáticos como vídeos, documentários, materiais impressos e de multimídia. Além do objetivo da elaboração de instrumentos pedagógicos, há ainda a possibilidade da reflexão por parte dos docentes na colaboração de atividades e projetos interdisciplinares, visando à fundamentação do seu trabalho pedagógico (UNIFAP, 2015, p. 48).</p> <p>De acordo com o Censo da Educação Superior de 2014, a UNIFAP tinha em seus Quadros um total de 528 (quinhentos e vinte e oito) docentes; destes, 153 (cento e cinquenta e três) são doutores, 238 (duzentos e trinta e oito) mestres, 112 (cento e doze) especialistas e 14 (quatorze) graduados (UNIFAP, 2015, p. 57).</p> <p>A política de carreira dos docentes da UNIFAP está relacionada à política de qualificação e capacitação contínua. Para estimular o docente a se qualificar, a IFES tem feito, com essa política, buscas de parcerias com outras instituições para a promoção de doutorado/mestrado interinstitucional, bem como se inserido em Programas em Rede de modo a garantir vagas a seus docentes. Além disso, ao docente é garantido o afastamento total ou parcial. Em caso de afastamento total, o docente fica liberado de todas as atividades acadêmicas, para dedicar-se exclusivamente à qualificação. Em caso de afastamento parcial, o docente tem redução no número de aulas para que possa se dedicar paralelamente à sua qualificação. Há ainda a garantia de liberação ao docente para participar de intercâmbios com instituições e parceiros de âmbito nacional e internacional, assim como de projetos de pesquisa e programas de pós-graduação (UNIFAP, 2015, p. 57-58).</p> <p>A admissão de docentes para o quadro permanente da UNIFAP é feita exclusivamente mediante concurso público de provas e títulos. Quando se trata de seleção de professores temporários, é adotado o processo seletivo simplificado, devendo o candidato possuir a titulação mínima definida no edital de cada certame. A admissão de professor efetivo e temporário obedece à legislação vigente. Para os professores não permanentes ingressarem na IFES (professor substituto, professor visitante, admissão de professor e pesquisador visitante estrangeiro) também ocorre mediante processo seletivo simplificado, com ampla divulgação, inclusive pelo Diário Oficial da União, prescindindo de</p>

Constructos	Fatores	Referências elencadas
AUT	AUT-ATDC	<p>concurso público. O prazo máximo para contratação dos professores substitutos é de dois anos. Finalizado esse período, os professores devem aguardar dois anos para uma nova contratação. Esses docentes são selecionados para atender excepcional interesse da Instituição, por tempo determinado, nas condições e prazos previstos em Lei. A admissão se dá nas classes de Auxiliar, Assistente ou Adjunto, conforme a titulação do docente - uma vez realizado o contrato, não será permitido ao professor substituto obter Progressão Funcional. Vale ressaltar que a necessidade de admissão do Professor Visitante tem como principal motivação a grande carência que há de pesquisadores com alta produtividade na UNIFAP e, para isso, a figura do professor visitante se coloca em função de apoiar a execução e o desenvolvimento dos programas de pós-graduação stricto sensu (mestrado e doutorado), com a contribuição de professores de competência comprovada, provenientes de outros centros ajudando no aprimoramento de programas de ensino, pós-graduação e pesquisa da Universidade. Para esse quadro, o perfil exigido é que o Professor Visitante deva ter título de doutor e ter produção científica relevante nos últimos 5 (cinco) anos. O processo de admissão de Professor Visitante ocorre por meio de seleção pública, respeitando a leis vigentes (UNIFAP, 2015, p. 58-59).</p> <p>Em função disso, a UNIFAP programou sua expansão do corpo docente para os próximos 5 (cinco) anos levando em consideração o cronograma de ampliação de oferta de cursos e vagas na graduação e na pós-graduação stricto sensu detalhados nos Quadros 20 e 21. Desse modo, para que essa expansão do corpo docente possa ocorrer, há previsão de admissão de professores para atender a esses cursos de graduação e pós graduação, a ampliação de vagas no curso de medicina e a consolidação de cursos implementados em anos anteriores (UNIFAP, 2015, p. 59).</p>
FIN	FIN-DEPG	<p>Na década de 1990, cria-se, de fato, a Fundação Universidade Federal do Amapá, autorizada por meio do Decreto n.º 98.977, de 2 de março de 1990, publicado no Diário Oficial da União n.º 43, de 5 de março de 1990, nos termos da Lei n.º 7.530, de 29 de agosto de 1986, que autoriza o Poder Executivo a instituí-la, tendo seu estatuto aprovado pela Portaria Ministerial n.º 868/90, de acordo com o Parecer n.º 649/90-SESu, aprovado em 9 de agosto de 1990 e publicado na Documenta MRC n.º 35, tornando-a uma Instituição de Ensino Superior (IES), mantida pela União (UNIFAP, 2015, p. 18).</p> <p>Conforme disposto no artigo 55 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, está assinalado que: “Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para a manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantida” (BRASIL, 1996). Desta forma, a sustentabilidade financeira da UNIFAP se dá em consonância com o aprovado na Lei de Diretrizes Orçamentárias Anual (LDO) (UNIFAP, 2015, p. 102).</p> <p>Para a alocação de recursos destinados a despesas classificadas como Outras Despesas Correntes (Custeio) e de Capital o MEC se baseia na “Matriz Andifes”, modelo elaborado em parceria entre a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) e a Secretaria de Ensino Superior (SESu), regulamentado pelo Decreto n.º 7.233/2010, que dispõe sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária, utilizando-se dos seguintes parâmetros: o número de matrículas e a quantidade de alunos ingressantes e concluintes na graduação e na pós-graduação em cada período; a oferta de cursos de graduação e pós-graduação em diferentes áreas do conhecimento; a produção institucionalizada de conhecimento científico, tecnológico, cultural e artístico, reconhecida nacional ou internacionalmente; número de registro e</p>

Constructos	Fatores	Referências elencadas
FIN	FIN-DEPG	<p>comercialização de patentes; a relação entre o número de alunos e o número de docentes na graduação e na pós-graduação; os resultados da avaliação pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004; a existência de programas de mestrado e doutorado, bem como respectivos resultados da avaliação pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); e a existência de programas institucionalizados de extensão, com indicadores de monitoramento (UNIFAP, 2015, p. 102).</p> <p>A Tabela 04 apresenta, de forma consolidada, a evolução dos recursos aprovados na Lei Orçamentária Anual (LOA) no período de 2010 a 2015, não contabilizando os recursos oriundos de convênios, descentralizações de créditos e emendas parlamentares (UNIFAP, 2015, p. 105).</p> <p>Considerando que no PDI constam diversas metas a serem alcançadas e que muitas delas irão refletir em aporte de recursos para ampliação e melhoria na infraestrutura da UNIFAP, consequentemente irá onerar em despesas para manutenção das mesmas. Além disto, há que se considerar a necessidade de acréscimo no quantitativo do quadro de docentes e técnico-administrativos e todas as demais despesas relativas a pessoal. Acrescente-se ainda a destinação de recursos para apoio às atividades de ensino, pesquisa e extensão. Para o período de 2016 a 2019, conforme projetado na Tabela 05, estima-se um aumento considerável do orçamento, haja vista a necessidade de consolidação e expansão da infraestrutura e o crescimento no quadro de pessoal (UNIFAP, 2015, p. 106).</p>
	FIN-FONT	A UNIFAP conta também com recursos de descentralizações oriundos de diversos órgãos a exemplo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)/ Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP)/CAPES/ Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), de emendas e arrecadação de recursos próprios provenientes, em especial, da cobrança de taxas referentes à prestação de serviços e de aluguéis em decorrência da utilização de espaço físico (UNIFAP, 2015, p. 102).
	FIN-PERF	Sem ocorrências.

Fonte: elaborado pelo autor.